



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사 학위논문

청탁금지법 및 이해충돌방지법안의
입법과정에 관한 비교 연구
- 다중흐름모형(MSF)을 중심으로 -

2020년 8월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
박 준 희

청탁금지법 및 이해충돌방지법안의
입법과정에 관한 비교 연구
- 다중흐름모형(MSF)을 중심으로 -

지도교수 이 승 중

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함

2020년 4월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

박 준 희

박준희의 석사 학위논문을 인준함

2020년 6월

위 원 장 권 일 응 (인)

부 위 원 장 엄 석 진 (인)

위 원 이 승 중 (인)

국 문 초 록

본 연구의 목적은 우리나라 반부패 제도의 최대 현안 법령이라고 할 수 있는 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 ‘청탁금지법’이라 칭한다) 및 「공직자의 이해충돌방지법안」(이하 ‘이해충돌방지법안’이라 칭한다)의 입법과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로 분석해 보고 이를 비교해 보고자 함에 있다.

본 연구에서는 청탁금지법의 입법과정에 있어서 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이라는 세 가지 주요 흐름과 당해 흐름 간의 상호 작용, 정책의 창 의 개방 요인과 동 과정에 있어서 정책 선도자의 역할 등을 중심으로 고찰하였다.

아울러 이해충돌방지법안의 입법과정에 있어서 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이라는 세 가지 주요 흐름과 당해 흐름 간의 상호 작용, 정책의 창 의 개방 요인과 동 과정에 있어서 정책 선도자의 역할 등을 동일한 모형을 활용하여 분석한 뒤, 앞서 제시한 청탁금지법의 그것과 비교·고찰하여 보았다.

비교 분석의 결과, 청탁금지법의 입법 완성 단계까지 정책문제의 흐름에 있어서의 지표·사건·환류 등은 각각의 에너지와 활동 요소를 지니고 있었고, 정책대안의 흐름 및 정치의 흐름은 지속적·계속적이라고 보기는 어렵지만 완전히 소멸치 않고 유지되어 왔음을 확인할 수 있었다.

이해충돌방지법안의 경우 정부(국민권익위원회) 주도의 입법안 마련 단계까지는 청탁금지법과 마찬가지로 정책문제의 흐름에 있어서의 지표·사건·환류 등이 지속적·계속적으로 유지되고 있었음은 물론, 정책대안의 흐름 및 정치의 흐름 역시 존재하고 있음을 확인하였다. 반면 국회 심의 및 의결 과정은 아직 진행되기 전이므로 이에 관한 고찰은 불가능했지만, 청탁금지법의 그것과 마찬가지로 입법을 위한 동일한 정책문

제의 흐름이 필요하다고 보인다.

이상 살펴본 바를 종합해 보면, 청탁금지법과 이해충돌방지법안 모두 입법 과정에 있어서 Kingdon의 다중흐름모형에 등장하는 세 가지 흐름을 모두 가지고 있었고, 이를 토대로 정책의 창이 열리고 있음도 눈으로 확인해 볼 수 있었다. 다만, 정책의 창이 열리는데 있어서 정책 선도가의 중추적 역할이 작용한다는 Kingdon의 전통적 모형을 일부 수정하여 우리나라의 행정입법의 경우에는, 정책 선도가가 정책 대안의 흐름을 주도하고 이끌어갈 때라야 정책의 창이 열린다는 모형의 수정을 제안해 볼 수 있겠다.

본 연구에서는 Kingdon 모형에 기초하여 위 두 법률의 입법과정 전반을 개괄하며 정책선도가의 역할을 관찰하였다. 행정입법이 입법 영역에서 지배적인 역할을 하고 있는 우리나라의 입법 현실에 있어서는 전통적인 Kingdon 모형에서의 설명과는 달리 정책 선도가가 정책의 창을 여는 단계 이전의 정책대안의 흐름이나 정치의 흐름 등에 선제적·예비적으로 미리 등장하여 일정 역할을 수행하는 등 그 등장·퇴장 및 역할 수행의 범위를 확장시키는 Kingdon 모형의 수정을 고려해 볼 수 있겠다.

아울러 Kingdon의 전통적 모형에 기초한 두 법률의 비교에 따를 때, 국회 심의단계를 예정하고 있는 이해충돌방지법안의 경우, 정책의 창이 열릴 수 있도록 현재 유지되고 있는 정책대안의 흐름과 더불어 정치의 흐름이 절연되지 않도록 정책 선도가의 의지와 역할이 매우 중요한 바 이 지점에 대한 보다 면밀한 고찰과 후속 연구가 수반되어야 할 것이다.

주요어 : 반부패, 청렴, 청탁금지법, 이해충돌방지법, 공직자 이해충돌, Kingdon, 다중흐름모형, 공직윤리

학 번 : 2011-22191

목 차

제1장 연구의 목적 및 필요성	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 필요성	4
제2장 이론적 논의 및 선행연구의 검토	6
제1절 이론적 논의 - Kingdon의 다중흐름모형(MSF)	6
1. 정책 문제의 흐름	7
2. 정책 대안의 흐름	8
3. 정치의 흐름	9
4. 정책의 창	10
5. 정책 선도가	10
제2절 선행연구의 검토	13
1. 청탁금지법 관련 선행연구	13
2. 이해충돌방지제도 관련 선행연구	15
3. Kingdon의 다중흐름모형 관련 선행연구	17
제3장 연구 문제 및 연구 방법	20
제1절 연구 대상 및 연구 문제	20
1. 연구 대상	20
2. 연구 문제	23
제2절 연구 방법	24
제4장 청탁금지법의 입법 과정	26
제1절 정책 문제의 흐름	26
제2절 정책 대안의 흐름	33
제3절 정치의 흐름	41
제4절 정책의 창	45
제5절 정책 선도가	49
제6절 소결	52

제5장	이해충돌방지법안의 입법 과정	55
제1절	정책 문제의 흐름	56
제2절	정책 대안의 흐름	66
제3절	정치의 흐름	72
제4절	정책의 창	76
제5절	정책 선도가	77
제6절	소결	80
제6장	결론	85
제1절	이론적 함의	85
제2절	실천적 함의	87
제3절	연구의 한계	91
참고문헌		92
Abstract		98

표 목 차

<표 1-1> 법률별 적용대상자의 확대 현황	5
<표 2-1> 청탁금지법 관련 선행연구 현황 일람표	15
<표 2-2> 이해충돌방지제도 관련 선행연구 현황 일람표	17
<표 2-3> Kingdon의 다중흐름모형을 도구로 활용한 선행연구 일람표	19
<표 3-1> 연구방법 및 분석의 틀	25
<표 4-1> 청탁금지법 입법 과정에 관한 정책문제의 흐름	31
<표 4-2> 청탁금지법 입법 과정에 관한 정책대안의 흐름	40
<표 4-3> 청탁금지법 입법 과정에 관한 정치의 흐름	44
<표 4-4> 국민권익위원회 역대 위원장 현황	50
<표 5-1> 우리나라의 부패인식지수 변동 추이	59
<표 5-2> 이해충돌방지법안 입법 과정에 관한 정책문제의 흐름	65
<표 5-3> 이해충돌방지법 입법안의 유형 현황	67
<표 5-4> 이해충돌방지법안 입법 과정에 관한 정책대안의 흐름	72
<표 5-5> 이해충돌방지법안 입법 과정에 관한 정치의 흐름	75
<표 5-6> 공직자의 이해충돌방지법안 세부 내용	78
<표 5-7> 우리나라의 반부패 법령 체계 일람표	83
<표 5-8> 청탁금지법과 이해충돌방지법안의 입법과정 비교	84

그 립 목 차

<그림 2-1> Kingdon 다중흐름모형의 재구성	6
<그림 2-2> 정책 선도가의 위상(Kingdon 다중흐름모형의 재구성)	12
<그림 3-1> 연구대상 및 연구문제	20
<그림 3-2> 청탁금지법 입법 과정의 주요단계 구분	22
<그림 3-3> 이해충돌방지법안 입법 과정의 주요단계 구분	23
<그림 4-1> 우리나라의 부패인식도 조사 변동 추이	27
<그림 4-2> 우리나라의 부패인식지수 변동 추이	27
<그림 4-3> 국제투명성기구(TI)의 부패인식지수(CPI) 개요	28
<그림 4-4> 우리나라의 부패인식지수 변동 추이	32
<그림 4-5> Kingdon 다중흐름모형을 통해 본 청탁금지법(1)	45
<그림 4-6> Kingdon 다중흐름모형을 통해 본 청탁금지법(2)	48
<그림 5-1> 우리나라의 부패문제 해결을 위한 과제 응답률 현황	57
<그림 5-2> 우리나라의 공공기관 청렴도 측정 결과 추이	58
<그림 5-3> Kingdon 다중흐름모형을 통해 본 이해충돌방지법안	77

제1장 연구의 목적 및 필요성

제1절 연구의 목적

정책은 결정에서 집행까지 단선적으로 연결된 1회의 과정이 아니고 결정과 집행, 평가가 상호 교류하고 복합적으로 교차하는 하나의 흐름이다. 우리 사회에 존재하는 무수히 많은 문제 중 정부가 의도적으로 개입하여 해결해 보려는 것을 정책이라고 할 때, 정부의 정책은 사회·경제적 여건의 변화라든지 정치적 변동에 의해서 기존의 정책과 다른 것으로 결정됨으로써 얼마든지 변동될 여지가 있다고 하겠다.(공병영, 2002)

지난 2015년 3월 27일, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률¹⁾」이 제정되어 1년 6월의 경과 규정을 두고 그 이듬해인 2016년 9월 28일 시행되었다. 청탁금지법은 공직자에 대한 부정한 청탁을 금지하고, 금품등의 수수(收受)를 금지하는 것을 주요 골자로 하는 법률로 제정 전부터 그 내용에 대하여 각계로부터 수많은 비판과 함께 다양한 연구와 분석 등을 낳은 ‘논란의 법률’이기도 하다.

청탁금지법은 국회 본회의에서 당시 재석의원의 92.24%가 찬성을 하여 통과²⁾되었음에도 불구하고 법률 시행 전부터 동 법률안에 대한 개정안이 발의되기도 하고, 대한변호사협회 등을 위시한 일부 단체에서는 동 법률안 일부 규정의 위헌성을 문제삼으며 헌법재판소에 권리구제형 헌법소원심판청구를 제기³⁾하는 등 논란이 끊이지 않았음은 주지의 사실이다.

1) 본 법률의 정식 약칭명은 ‘청탁금지법’인 바, 이는 언론 또는 세간에서 칭하는 이른바 ‘김영란법’이 아닌 법제처의 ‘법률 제명 약칭 기준(2016)’에 따른 것임을 강조해 둔다.

2) 재석의원 총 295명 중 재석 245인, 찬성 226인, 반대 4인, 기권 17인으로 통과된다.(제19대 국회 제331회 제8차 국회 본회의, 2015.03.03.)

3) 2015헌마236, 412, 662, 673(헌법재판소 결정, 2015.12.10.)

국민권익위원회는 청탁금지법이 시행되고 492일이 지난 2017년, 제정 후 처음으로 청탁금지법 ‘시행령’을 개정(改正)하기에 이른다. 개정의 주요 골자는 공직자가 직무관련자로부터 금품등을 수수(收受)할 수 있는 예외적인 경우를 규정하는 내용(청탁금지법 제8조 관련)과 관련하여 허용되는 상한액을 낮춘 것이라고 하겠다. 보다 자세히 들여다보면, 본 법의 적용대상자인 공직자등이 자신의 직무관련자로부터 수수하여도 처벌하지 않도록 하는 금품등이 음식물·선물일 경우에는 가액을 기존의 각 3만원·5만원을 그대로 유지하되 경조사비의 경우에는 기존의 10만원을 5만원으로 그 상한액을 하향하여 공직자의 금품등 수수 허용범위를 좁혀 공직자 처벌 기준을 강화한 데 그 핵심이 있다고 하겠다. 다만, 선물이나 경조사비를 농수산물이나 화환·조화로 제공할 경우에는 당해 허용가액의 2배인 10만원까지 가능하다는 예외의 경우도 함께 열어 놓았다.

이와 함께, 청탁금지법 초안은 지금의 명칭과 형태가 아닌 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안⁴⁾」이었다. 이와 관련하여 국회 논의 과정에서 이해충돌 부분에 대한 위헌 논란이 끊임없이 제기되었고, 결국 국회 정무위원회 내 법안심사소위원회 등의 심의·수정 등을 거쳐 현행 청탁금지법을 입법·완성하게 되었다. 이 때, 삭제된 이해충돌 방지 관련 사항은 지난 2018년 4월 17일, 법률이 아닌 대통령령의 형태로 되살아나는데 그것이 바로 개정된 「공무원 행동강령⁵⁾」이다.

이와 같은 수많은 논란에도 불구하고 청탁금지법의 입법 완성을 가능케 한 추진 동력 영향요인을 밝혀 보기 위하여 동법의 입안부터 최종 국회 본회의 통과까지 일련의 정책결정 과정에 있어서 어떠한 요소·요인들이 상호작용을 하면서 영향을 미쳤는지, 또한 법안의 심의 과정에서의 쟁점은 무엇이었고 당해 쟁점과 사회 현상 간 어떠한 흐름을 보였는가를

4) 청탁금지법의 명칭 변경 : 공직자의 청탁 수수 및 사익추구 금지법안(2011)→부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안(2012) → 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(2015)

5) 대통령령 제28587호(2018년 4월 17일 개정)

Kingdon의 다중흐름모형을 분석 도구로 이용하여 보다 자세히 분석해보기로 한다.

아울러 현재 정부 행정입법예고 및 국무회의 의결을 마치고 국회의 심의와 의결 등의 절차를 앞두고 있는 가칭 「공직자의 이해충돌방지법안」의 최초 논의부터 입안 과정 그리고 현재 단계에 이르기까지의 일련의 정책결정 과정을 위 청탁금지법의 그것과 동일하게 분석해 본 뒤, 양자의 같고 다를 것을 정책학적 스펙트럼(Kingdon의 모형을 중심으로 한 분석틀 활용)을 통하여 비교·고찰해 보고자 한다.

이러한 연구를 통하여 Kingdon의 다중흐름모형이 실제 동 법률의 입법 과정 전반에 어느 정도 부합하고 있는지를 면밀히 살펴보기로 한다.

부합의 정도가 도드라지게 강한 지점이 발견된다면 Kingdon 모형을 통하여 향후 반부패 관련 법령이나 제도의 입안·마련 등을 전망하고 시의성 있는 정책대안을 모색할 수 있는 지점을 찾아보고, 반대로 부합의 정도가 약한 연결고리가 발견되거나 혹은 전통적인 Kingdon 모형으로는 설명되지 않는 지점이 발견된다면 본 연구의 결과를 통해 Kingdon 모형의 수정·보완 등을 제언할 수 있는지, 있다면 동 수정모형을 정책적·실천적으로 ‘행정입법’이라는 정책결정 과정에 적용할 수 있는지 여부 등을 살펴보고자 한다.

끝으로 반부패 법령 체계 내에서 선제적·사전 예방적 성격이 짙은 가칭 이해충돌방지법안의 최종 입법 완성을 위하여 어떠한 향후 절차가 예정되어 있고, 정책선도가 또는 정책 대안을 마련해야 하는 당사자(정부부처, 학계 등) 등은 어떠한 활동을 전개해나가야 하는가를 Kingdon 모형에 입각한 정책 분석을 통하여 전망해 보고자 한다. 이러한 연구 결과물이 입법 예정 중인 이해충돌방지법안을 정책적으로 보다 완성도 높고 세련되게 보완함은 물론 제정·시행 후의 사회적 혼란을 최소화 할 수 있는 정책적 혜안(慧眼)을 제시해 줄 것이라 기대해 본다.

제2절 연구의 필요성

청탁금지법은 제2조 ‘정의’ 조항의 설치를 통하여 동 법에서 사용하고 있는 용어에 관하여 규정하고 있으며 나아가 본 법에 의한 통제(적용) 범위를 한정하고 있다. 이 중, 본 법의 적용대상자에 해당하는 ‘공공기관’ 그리고 그에 속한 ‘공직자등’에 대한 개념을 동조(同條) 제2호를 통하여 선언하고 있다.

위 법률조항을 살펴보면(표 1-1 참조) 동법의 시행에 따라 적용 대상 기관 및 적용 공직자의 수가 폭발적으로 증가하게 된다. 법률은 헌법에서 선언하고 있는 국민의 기본권을 제한하는 것을 그 핵심으로 하고 있는 바, 매우 엄격하면서도 까다롭고 정치(精緻)한 절차와 방식을 통하여 제정되어야 함이 민주적 통제의 핵심을 이룬다 하겠다. 따라서 정책문제의 흐름에 따라 입법화·제도화 되는 법률의 제정 과정을 따라가다 보면 당해 법률이 함축하고 있는 시대정신·국민적 열망·행정작용에 대한 수요 등을 읽어낼 수 있다.

현재 입법 과정 중에 있는 이해충돌방지법안 역시 적용 대상자를 청탁 금지법의 그것과 비슷하게 규정(표 1-1)하고 있는 바, 적용 대상자에 대한 기본권의 제한 또는 행위의 규율 등이 이루어 질 것으로 전망한다.

따라서 청탁금지법 및 이해충돌방지법안이 어떠한 의사결정 체계 안에서 입법화(이해충돌방지법안에 한하여는 어떻게 입법화가 진행되고 있는가의 문제로 귀결)되었는가에 관한 연구를 통하여 입법 기능의 무거움과 중대함, 국가 권력작용 또는 정책결정 과정에 있어서 감시와 견제의 중요성에 대하여 강학적·정책학적으로 성찰해 볼 수 있는 좋은 기회가 될 것이라 생각한다.

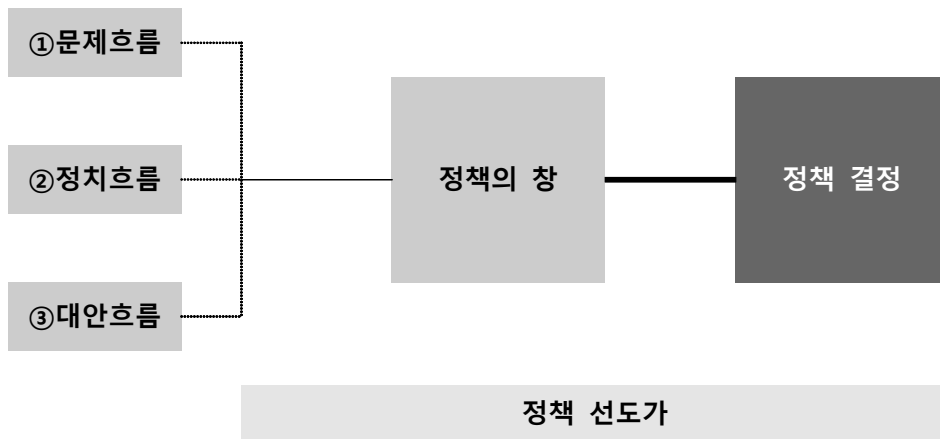
【표 1-1】 법률별 적용대상자의 확대 현황

구분	부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 제2조 (약칭명 : 청탁금지법)	공직자의 이해충돌방지법안 제2조 (약칭명 : 이해충돌방지법안)
적용 대상 기관	<p>1. "공공기관"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.</p> <p>가. 국회 법원 헌법재판소 선거관리위원회 감사원 국가인권위원회 중앙행정기관 (대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관 및 지방자치단체</p> <p>나. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체</p> <p>다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관</p> <p>라. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 학교 및 「사립학교법」에 따른 학교법인</p> <p>마. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조제12호에 따른 언론사</p>	<p>1. "공공기관"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.</p> <p>가. 국회 법원 헌법재판소 선거관리위원회 감사원 국가인권위원회 중앙행정기관 (대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관 및 지방자치단체</p> <p>나. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체</p> <p>다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관</p> <p>라. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 국립·공립 학교</p>
적용 대상자	<p>2. "공직자등"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공직자 또는 공적 업무 종사자를 말한다.</p> <p>가. 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분 보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람</p> <p>나. 제1호나목 및 다목에 따른 공직유관단체 및 기관의 장과 그 임직원</p> <p>다. 제1호라목에 따른 각급 학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원</p> <p>라. 제1호마목에 따른 언론사의 대표자와 그 임직원</p>	<p>2. "공직자"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.</p> <p>가. 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분 보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람</p> <p>나. 제1호나목 및 다목에 따른 공직유관단체 및 공공기관의 장과 그 임직원</p>

제2장 이론적 논의 및 선행연구의 검토

제1절 이론적 논의-Kingdon의 다중흐름모형(MSF)

【그림 2-1】 Kingdon 다중흐름모형의 재구성⁶⁾⁷⁾



Kingdon의 다중흐름모형은 Cohen, March, Olsen의 쓰레기통 모형⁸⁾을 수정·변형한 것⁹⁾으로 비합리성에 기초하여 정책문제의 흐름, 정치의 흐

6) Kingdon은 흐름의 결합을, 세 개의 흐름이 모두 결합되는 이른바 ‘완전결합’과 세 개 중 두 개의 흐름이 결합되는 ‘부분결합’으로 구분하였고, 이 때의 결합 현상을 ‘정책의 창(Policy Window)’이 열리는 것으로 표현하고 있다.

7) ①문제의 흐름 ②정치의 흐름 ③대안의 흐름은 모두 결합(위 각주 6의 이른바 완전결합)할 수도 있고 두 개의 흐름만이 결합(위 각주 6의 이른바 부분결합)할 수도 있는 바 이를 점선으로 표현하였고, 세 가지 흐름에서 정책의 창이 열리는 과정보다는 정책의 창이 열린 뒤 정책 결정에 이르는 과정이 보다 많은 (정책적·행정적) 추진 동력을 필요로 하는 바 이를 보다 두꺼운 실선으로 표현하였다.(저자 해석에 따른 다중흐름모형의 재표현)

8) 쓰레기통 모형은 M. Cohen, J. G. March, J. Olsen 등이 주장한 정책결정 이론으로, 조직의 구성단위나 구성원 사이의 응집성이 아주 약하며 혼란한 상태에서 이루어지는 의사결정 과정의 특징적 측면을 강조하는 모형이다.(Cohen, M.· March J. Olsen J, 1972)

9) Kingdon은 1976년부터 1979년까지 미국의 교통정책 및 보건정책분야를 대상으로 백악관, 행정부, 의회, 이익집단, 저널리스트와 연구자 등 247명에 대한 면담내용과 23개 사례에 대한 경험적 자료를 바탕으로 Cohen, March, Olsen이 1972년에 개발한 ‘쓰레

름, 정책 대안의 흐름이라는 세 가지 흐름을 제시한다¹⁰⁾. 이러한 세 가지 흐름이 이어지다가 우연히 결합하는 지점이 생기는데 이 때 정책 선도가의 의지와 실행이 결합할 경우 정책의 창이 열리게 되고 중국적으로 정책이 결정된다는 것이다.(신순우, 2001)

Kingdon이 제시한 정책흐름모형은 원래 정책의제설정과 정책대안의 구체화 과정을 설명하기 위한 모형이었으나, 정책변동의 설명에도 적용되고 있다.(정정길, 2008)

Kingdon의 정책흐름모형의 핵심은 서로 어떠한 관련성이 없이¹¹⁾ 자신만의 질서에 따라 흘러 다니는 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름 등 세 가지의 흐름이 결합하여 정책의제 설정이 이루어진다는 것이다. 즉 Kingdon은 정책이 최종 결정되기까지의 전반적인 과정 자체에 많은 에너지를 투입하여 바라보고 있으며 정책형성 과정에 있어서는 크게 세 가지의 흐름이 있다는 결론에 도달하고 있는 것이다.

1. 정책문제의 흐름(Problem Stream)

정책문제의 흐름은 정책의 당사자(주체)로부터 주목받지 못하고 떠다니는 문제들 중에서 어떤 문제가 정책의 최종결정자의 관심을 끌게 되는가 하는 점에 초점을 맞추고 있다고 하겠다. 어떤 문제가 특별히 정책집행의 주체의 관심 대상이 되느냐의 여부는 정책결정자의 문제 상황에 대한 인지 도구와 문제의 규정 방식에 따라 영향을 받으며, 이를 보다 구체적으로 들여다보면 지표·사건·위기·환류 등이 정책문제를 인지하는 주요한 요소라 하겠다.(Kingdon, 2011)

기통 모형(Garbage Can Model)'에 근거하여 정책흐름모형을 구축한 바 있다.

10) John W.Kingdon, *Ageda, Alternatives, and Public Policies* (Boston: Little, Brown and Co. 1984)

11) 정책적 관련성이 없다는 것이 세 가지 흐름이 모두 완전하게 무관(無關)함을 의미한다고 볼 수는 없다는 것이 다수의 연구를 통해 드러난다.

가령, 정책결정자 또는 정책입안자들의 대부분은 관련된 지표(indicator)의 도출 및 변화를 통하여 문제 상황을 인지하며 관련 사건이 정책문제의 흐름에서 어느 순간 도드라져 보일 때 쉽게 인지하기도 한다. 환류의 경우, 기존 정책의 목표달성의 실패 또는 과도한 비용 발생, 예기치 못한 결과 발생 등의 문제에 주목하고 이를 평가·진단함으로써 정책문제에 집중하게 되는 것을 의미하고 있다.(Anthony Chow, 2014)

즉, 상황의 정도와 크기를 계량화하는 지표, 예기치 않게 발생하는 사건, 정책결정 과정에서 참여자들이 느끼게 되는 정책의 존립에 관련된 심리적 상태인 위기, 기존 정책의 문제점이나 의견수렴 과정으로서의 환류를 통해 정책 결정권자가 사회적 이슈를 정책의제로 인식하는데서 정책문제의 흐름이 시작된다고 본다.(Kingdon, 2011)

Kingdon은 어떤 의제는 정부의제가 되고 어떤 의제는 정부의제로 채택되지 않는지와 정부 내 또는 주변의 사람들이 다른 것들을 희생하면서 어떤 대안에 깊이 있게 관심을 기울이는가에 대해 설명하는데 주안점을 두었다. 바꾸어 말하면, 대통령·의회·기타 권한 있는 정책의사 결정 기관이 어떠한 최종 판단을 어떠한 방식으로 내리는가에 관한 사항이 아닌, 정책결정에 참여하는 당사자들이 어떤 이슈에 관하여는 큰 관심을 기울이고 다른 비슷한 쟁점에 대해서는 별다른 관심을 기울이지 않는지, 그리고 왜 이러한 차이가 발생하는지에 관하여 설명하려고 노력하였다.(정임천, 2004)

2. 정책대안의 흐름(Policy Stream)

정책대안의 흐름은 정부를 구성하는 구성원인 관료 집단(공무원), 중앙 또는 지방정부(지방자치단체)의 위탁사업을 수행하거나 기금을 관리하는 등의 형태를 가진 공기업·준정부기관¹²⁾, 학계 등의 전문가 집단 등이 정

12) 우리나라의 「공공기관의 운영에 관한 법률(법률 제16092호)」에서는 전자를 위탁집행형 준정부기관, 후자를 기금관리형 준정부기관으로 구별짓기도 한다.(동법 제5조)

책 문제에 대한 대안을 입안하고 실현시켜 나간다는 것에 주목한다.(Kingdon, 2011)

정책 공동체(Policy Community¹³⁾)의 존재 및 분화정도, 이익집단의 개입, 정책활동가의 활동 등도 영향을 미친다. 즉 많은 대안들이 정책 공동체 내에서 논의되고 제시되므로 정책공동체가 분화되어 있을수록 더욱 다양한 대안의 흐름이 가능해진다. 물론 정책공동체 내의 대안들 중 극히 일부만 고려의 대상이 되고 대부분은 탈락하게 된다. 이는 행정부 중심의 대통령제 국가인 우리나라의 경우(대한민국 헌법 제66조) 더욱 도드라지게 되고, 나아가 본 연구에서 소개하고 있는 반부패 제도·법령의 경우 정부부처(현 정부조직법에 따르면 국민권익위원회) 주도의 하향식 정책 추진이 주를 이루는 경우에는 극명하게 정책 대안의 흐름이 좁혀짐을 관찰할 수 있다.

3. 정치의 흐름(Political Stream)

정치의 흐름은 행정부 구성의 변화, 국회 상황의 변화, 이익집단의 행동, 여론의 동향, 언론의 태도 등에 따라 영향을 받는다고 한다. 즉 정치인들은 여론에 기민하게 반응하고 행동하므로 여론에 부합하는 문제는 쉽게 또는 매우 빠른 속도로 정치적 관심의 대상이 되기도 한다.

정치의 흐름은 주로 국가적 분위기, 개별단체 또는 이익집단, 행정부의 조직 변화(정부조직법 개정을 통한 직제 개편 등) 등의 형태로 나타난다고 한다. 즉, 국민 여론, 선거 결과에 따른 정권의 교체나 입법부의 상황 변화(가령 우리나라의 경우에 있어서는 국회 의석수의 변화 또는 여야의 교체가 대표적이라 하겠다), 이익집단의 행동 등이 정책결정에 미치는 영향을 통하여 정치의 흐름을 살펴볼 수 있는 것이다.(Kingdon, 2011)

13) 정책 공동체(Policy Community)라 함은, 정책연계망을 형성하고 있는 다수의 참여자로 구성된 공동체를 의미한다고 한다.(Kingdon, 2011)

4. 정책의 창(Policy Window)

전술한 세 가지의 흐름(①정책문제의 흐름 ②정치의 흐름 ③정책대안의 흐름)들이 일정한 질서 없이 흘러 다니다가 어느 순간 특정한 계기를 통하여 동시에 결합하게 되면서 열리는 것을 정책의 창이라 부른다(Kingdon, 2011). 정책의 창은 정책 선도자들이 정책 이슈에 대하여 정책 결정자들의 관심을 유도하여 정책대안을 결정짓는 가장 핵심적이면서 결정적인 기회라 하겠다.(김복규, 2006)

정책의 창은 개방 시기 등을 예측하기가 대부분 쉽지 않을뿐더러 개방이 되었다고 하더라도 당해 개방이 지속가능한 상태에 놓여질 가능성이 있다고 단정짓기도 어렵고, 경우에 따라서는 즉각 닫히기도(개방 상태의 종료, 개방의 소멸) 한다.

종국적으로 정책결정까지 도달하지 못하게 될 것으로 확정될 경우, 정책을 추진하는 소관부처(행정부)의 공무원 또는 실무자(담당자)의 전보·발령 등 인사(人事) 이동이 발생하는 경우, 언론을 위시한 여론의 관심이 급격히 저감하거나 동질(同質)의 유사한 다른 이슈로 여론의 관심이 급격히 이동하는 경우 등이 대표적인 정책의 창의 닫힘의 예라고 볼 수 있을 것이다.

5. 정책 선도가(Policy Entrepreneur)

정책 선도가는 세 가지의 흐름(①정책문제의 흐름 ②정치의 흐름 ③정책대안의 흐름)들을 결합시켜 정책의 창이 열릴 수 있도록 노력하고 많은 에너지를 투입시킨다.(Anthony Chow, 2014) 이들은 세 가지 흐름 모두를 결합시킬 수도 있고, 두 가지 흐름만을 결합시켜 정책 결정에 도달할 수도 있다.

정책 선도가의 경우, 고정적·정태적인 것이 아닌 다변적·동태적인 집

단 또는 주체라고 볼 수 있는 바, 행정부의 수반인 대통령 또는 의회(국회)의 대표인 국회의장, 정당의 대표, 이익단체의 대표, 정부를 구성하는 공무원 등 공공부문 뿐만 아니라 기업, 학계, 언론 등의 민간부문까지 누구나 정책 선도가가 될 수 있다고 판단한다.

다만, 정책 선도가는 각각 그 나름의 규칙을 가지고 있는 세 가지 흐름을 엮어(The Coupling of the Streams) 정책의 창을 열고 그들이 선호하는 대안이 중국적으로 채택될 수 있도록 자본, 시간, 권력, 에너지, 명예 등과 같은 다양한 형태의 자원을 투입하려고 노력한다.(성옥준, 2013)

이러한 정책 선도가는 누구나 될 수 있지만, 관찰의 결과 중국적으로 정책의 창을 열기 위해서는 몇 가지 요소를 갖추어야 하겠다.

첫째, 권위이다. 이는 다수 또는 대중이 정책 선도가의 주장에 집중하고 주목할 수 있게 만드는 원천이다. 이를 위해서는 중앙부처의 장(長), 이익집단의 리더 혹은 의회 위원회의 위원장(국회 상임위원장)과 같이 권위 있는 의사결정을 내릴 수 있는 자원을 보유하여야 하겠다.

둘째, 전문성이다. 전문성은 여러 가지 의미를 내포하고 있겠지만, 정책의 창을 열기 위해서는 당해 정책 분야에 대한 광범위한 지식과 특수한 경험 등을 요구한다. 이러한 지식과 경험이 화학적으로 결합되어야만 정책의 창을 열고, 개방 후에도 추진 상태를 지속시킬 수 있는 정책적 동력을 확보할 수 있을 것이기 때문이다.

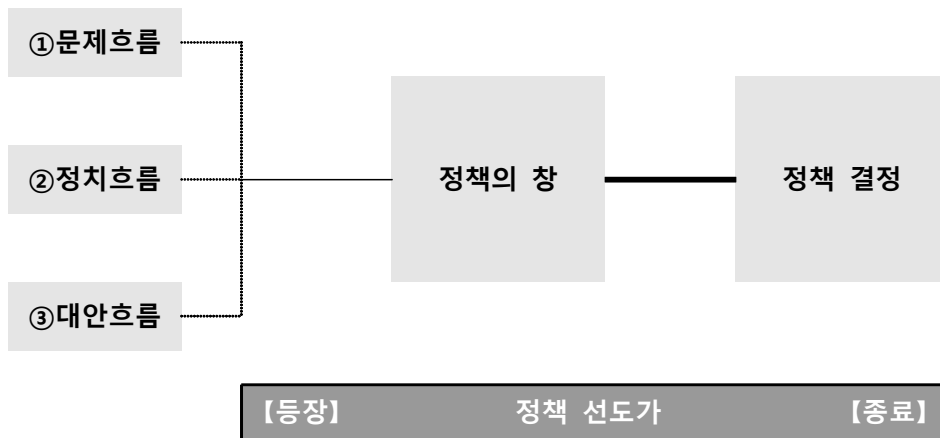
셋째, 소통이다. 소통이라는 가치는 어느 리더에게나 요구되는 덕목임에는 틀림없다. 다만 흘러다니는 정책의 흐름과 정책 문제, 정치적 상황을 결합시키고 이를 정책 결정까지 끌고가려면 각 흐름 간, 흐름과 흐름 사이의 이동 간 정책의 창을 함께 여는 다른 당사자 간 원활하고 적극적인 소통이 수반되어야 이를 정책 결정이라는 최종 목표지점까지 안착시킬 수 있을 것이라고 생각한다.

아래 그림 2-2를 살펴보면 정책 선도가의 등장시점과 위치에 주목할 필요가 있다. 정책 선도가는 정책의 창이 열리도록 기여를 한다거나 열

린 정책의 창이 정책 결정에 도달하도록 주도적·적극적 에너지를 투입하는 등의 역할을 ‘주요’ 수행한다. 따라서 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름이 부분결합 또는 완전결합의 형태로 나타날 때 비로소 등장할 하거나 어떤 특정한 역할을 감당해 내는 경우가 많고, 정책이 결정되는 과정 전반에서는 가장 주도적이고 전면적인 기능을 수행하는 경우가 많으므로 그림 2-2와 같이 그 등장시점과 역할이 정책의 창과 정책 결정 전반에 걸쳐 나타나도록 표현하였다. 즉, 정책 선도가는 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름 등이 결합을 일으키는 시점에 등장을 하여 정책의 창을 열고, 열린 창을 통하여 종국적으로 정책 결정(법안 입안 등)에 다다르면 그 역할을 종료하는 것이라고 볼 수 있겠다.

우리나라의 대부분의 제도가 법제화를 통하여 이루어지고 있다는 점, 입법의 다수를 이루는 것이 행정입법이라는 점, 대한민국 헌법상 대통령 중심제인 국가 체제¹⁴⁾ 하의 국가작용은 행정부의 역할이 우월적·지배적이고 입법부는 입법 작용 및 국정 감사 등의 통제장치를 활용하여 이를 견제하고 있다는 점 등에 비추어 보면 정책 선도가는 등장과 종료의 시점이나 등장 후 종료 전의 주요한 역할이 예측 가능하다고 생각한다.

【그림 2-2】 정책 선도가의 위상(Kingdon 다중흐름모형의 재구성)



14) 대한민국 헌법 제66조제4항 : 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다.

제2절 선행연구의 검토

1. 청탁금지법 관련 선행연구

우리나라의 반부패 관련 법제는 크게 보면 「공직자윤리법」, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(약칭명 : 부패방지권익위법)」, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(약칭명 : 청탁금지법)」, 「공익신고자 보호법」 등으로 대별해 볼 수 있다.

반부패 정책과 관련한 선행연구들을 살펴보면, 변곡점은 크게 2001년과 2015년으로 본다.

즉, 「부패방지법¹⁵⁾」 제정을 전후하여 우리나라 반부패 관련 기본법 성격의 법률 입안 필요성 제기, 법률 제정 및 당해 법률의 공포·시행에 따른 정책적 기대효과 및 향후 제도적 개선사항 제시 등 주로 법률 자체를 중심으로 연구가 진행되었음을 알 수 있다. 동 법률이 제정되고 반부패 정책의 컨트롤 타워 역할을 수행하는 정부부처로서 위원회 형태의 국민권익위원회가 통합·출범¹⁶⁾하자 반부패 정책 및 국민권익위원회 역할 강화 방안, 관련 기능의 확대 방안 등의 연구가 다수 등장한다.

뒤를 이어 「청탁금지법」이 2015년에 제정되고 2016년에 시행¹⁷⁾을 하게 되었는데, 당해 시기를 전후하여 청탁금지법에 관한 연구가 상당수 등장하며 논의를 진행하고 있고 현재에도 청탁금지법에 관한 연구는 계속 진행되고 있음을 알 수 있다. 요컨대, 그간 반부패 관련 법제는 공직자윤리법이나 부패방지권익위법 등 공직자 스스로의 자정작용이나 권익위라는 정부부처의 정책독점 등에 의존한 수동적인 것이 주를 이룬다.

15) 「부패방지법(법률 제6494호, 2001.07.24.)」은 현행 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(법률 제16827호, 2019.12.10.)」의 모태라 할 수 있다.

16) 국민권익위원회는 2008년 2월 29일, 국민고충처리위원회·국가청렴위원회·국무총리 산하 행정심판위원회를 통합하여 설치하였다.

17) 청탁금지법은 2015년 3월 27일 공포되고 2016년 9월 28일 시행된다.

이종수(2011)는 우리나라의 반부패·청렴 체계의 변화 과정을 부패방지법 제정 전, 부패방지법 제정 후 그리고 국민권익위원회 출범의 기간으로 구분하여 고찰하고 중국적으로 청탁금지법의 입법을 주장한다.

이상현(2012)은 국민권익위원회가 당시 입법예고한 청탁금지법안을 영국 법제와 비교 고찰을 하면서 직무관련자의 제3자 또는 타인을 통한 청탁이 아닌 당사자 자신이 직접 수행하는 이른바 직접 청탁에 대하여는 불가벌적 행위라는 주장을 제기한다.

김형성(2012)은 반부패 법령 체계의 한계를 꼬집으며 보다 강화된 입법의 필요성을 제기하였다.

이기수(2013)는 부패방지를 위한 강력한 입법의 불비(不備)를 지적하며 당시 제안된 청탁금지법의 도입을 지지하는 입장에 선다.

김선일(2013)은 현행의 부패방지 관련 법제의 한계를 지적하여 조속한 청탁금지법의 입법을 촉구한 바 있다.

홍완식(2013)은 부정한 청탁과 금품등 수수의 예외 조항, 본 법률안의 적용 대상 등을 지적하며 입법학적 의미를 고찰하였다. 특히, 금품등 수수 조항에 있어서 예외조항의 한계를 들어 입법 목적론적 차원에서 재고의 여지가 있다고 한다.

우리나라의 반부패 관련 법제를 다룬 연구에 비하면 청탁금지법을 정면으로 다룬 연구가 많은 비율을 차지하는 것은 아니지만, 청탁금지법의 입법예고와 국회에서의 공청회 개최 시기(2011년~2014년의 기간) 등을 전후하여 제법 비중있게 다루어지고 있음을 발견할 수 있다.

【표 2-1】 「청탁금지법」 관련 선행연구 현황 일람표

연번	연구자	연구대상
1	이종수(2011)	반부패 시스템의 경과 고찰(청탁금지법 입법 주장)
2	이상현(2012)	부정청탁 및 이해충돌 관련 한·영 법제 비교연구
3	김형성(2012)	부패방지 제도에 대한 고찰
4	이기수(2013)	부패방지법의 현황과 한계 고찰(청탁금지법 입법)
5	김선일(2013)	반부패 관련 법령 체계의 한계 고찰
6	홍완식(2013)	부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지법안 입법학적 평가

2. 이해충돌방지제도 관련 선행연구

우리나라의 반부패 관련 법제의 두 번째 변곡점이라고 소개한 청탁금지법의 제정(2015년 3월) 당시 본래의 법안명칭은 현행의 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」이 아닌 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」이었음은 이미 소개한 바 있다(2쪽 참조). 즉, 공직자에 대한 부정한 청탁을 전면 금지하고 이를 위반할 경우 형사처벌이 가능하도록 한 법률안에서 그와 대척점을 이루는 주요한 카테고리는 공직자의 이해충돌 상황의 회피 의무 및 그에 따른 다양한 행동요령이었다.

김영성(1994)은 우리나라 공직자 윤리를 정립하기 위한 각급 공무원들의 도덕적 자세와 전문적 능력을 요구하며, 조선시대의 정치·행정사상을 현대의 시각에서 새롭게 해석하고 정립할 것을 촉구하였는 바, 실무적 차원의 연구가 아닌 총론적이고 개념적인 주장이라고 하겠다.

박흥식(2008)은 반부패 관련 법령 체계 내에서의 공직자를 대상으로 하는 공직자 이해충돌 방지 장치의 한계를 지적하며 이를 보다 강화하는 방안 모색이 필요함을 주장한 바 있다.

윤태범(2010)은 두 편의 논문을 통하여 공직자의 윤리성에 대한 추상적 가치를 전제로 하여 이를 행위규범(Code of Conduct)으로 규정하고 이해충돌 방지를 위한 예방적 장치를 강구해야 한다고 하였다.

라영재(2010)는 우리나라의 공직자의 비위행위와 부패행위를 열거하면서 보다 강화된 정책적 입법의 필요성을 피력하였다.

이종수(2011)는 우리나라의 반부패·청렴 체계의 변화 과정을 부패방지법 제정 전, 부패방지법 제정 후 그리고 국민권익위원회 출범의 기간으로 구분하여 고찰하고 중국적으로 청탁금지법의 입법을 주장한다. 앞서 선행연구에서 소개한 바와 같이 청탁금지법의 입법을 주장함에는 동일하나, 당시 법안 초안의 경우 공직자의 이해충돌 방지를 위한 몇 가지 행위기준이 열거되어 있음은 주지의 사실이다.

김주영(2013)은 청탁금지법 초안에 등장한 공직자의 이해충돌 방지 조항을 분석하였다. 현재의 공직자 이해충돌 방지 법제는 체계성 심사의 관점에서는 최소한의 기준을 넘어선 것으로 평가할 수 있겠으나, 보다 나은 법제를 위해 장기적으로는 이해 가능성의 증진 차원에서 다수의 법률에 의해 규율되고 있는 공직자의 이해충돌 방지 법제들을 하나의 법률로 통합하는 작업을 개선방안의 하나로 모색하고 있다.

허찬무(2016)는 우리나라의 공직자의 이해충돌 방지 제도가 후진적이고 낙후되어 있다고 지적하며 캐나다 공직자의 이해충돌 방지 장치에 대한 분석과 입법방안 마련을 주장한 바 있다.

【표 2-2】 「이해충돌방지제도」 관련 선행연구 현황 일람표

연번	연구자	연구대상
1	김영성(1994)	한국의 공직자 윤리에 관한 연구
2	박흥식(2008)	공직자 이해충돌(Conflict of Interest) 행위의 개선을 위한 연구
3	윤태범(2010)	공직자의 이해충돌방지제도의 입법화 과정에 대한 연구
4	윤태범(2010)	고위 공직자 청렴도 평가를 통해 본 공직자의 윤리
5	라영재(2010)	우리나라 공직자 윤리문제
6	이종수(2011)	반부패 시스템의 경과 고찰(청탁금지법 입법 주장)
7	김주영(2013)	공직부패 방지를 위한 공직자의 이해충돌 방지규정의 검토
8	허찬무(2016)	캐나다 공직자의 이해충돌에 관한 제도의 고찰

3. Kingdon의 다중흐름모형 관련 선행연구

Kingdon 모형은 본래 정책 의제설정(Agenda Setting) 과정을 분석하기 위하여 활용되었던 모형이지만, 우리나라의 경우 아래 표-3에서 볼 수 있는 바와 같이 사회 현상 중 다양한 형태로 등장하는 정책을 분석·고찰하는 연구 도구로 다수 활용되고 있으며, 그 중 정책형성 과정에 그 초점을 맞춘 연구가 주류를 이루고 있음을 발견할 수 있었다.

공병영(2002)은 ‘교원정년 정책 변동과정 연구’에서 교원정년정책의 변동과정을 Kingdon의 정책흐름모형에 비추어 고찰하면서, 독자적인 흐름을 가지고 있는 정책문제, 정책대안, 참여자라는 세 가지 요인이 하나의 정책을 바꾸는 원인으로 작용하게 되는 것은 정치적 사건이나 사회적 사건과 같은 모종의 ‘점화계기’를 만났을 때라고 한다. 이와 함께, 모종의 정책변동이 위 세 가지 변인 중의 어느 하나에 지나치게 의존하여 이루

어진다면 그 변동은 바람직한 것으로 보기 어렵다고 한다. 교원 정년 단축 정책의 경우 정권 교체와 IMF 사태라는 정치적·사회적 사건에 크게 영향을 받았다고 하면서 이러한 동태적 요인들이 정책의 창을 여는데 절대적 기여를 하였다고 한다.

김병준(2006)은 외국인근로자 고용허가제 결정과정에 관한 분석에서 Kingdon의 모형을 적용해 현실에서 다양한 행위자들이 참여하는 갈등적 문제 상황을 서술하였다. 시간상으로 2002년 이재정 의원 등이 의원입법안을 발의하고 2003년 7월 법률안이 통과되기까지의 과정이 이전의 고용허가제를 시행하기 위한 시도가 이루어진 시기와 어떻게 달랐는지에 대하여 중점을 두고 분석하면서 정부 정책이 정치적 성격을 띠면서 결국 정책 주도자의 당해 사안에 관한 역할이 중요함을 확인한다.

진상은(2008)은 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률의 입법 과정에 관한 연구를 진행하면서 1995년 정책의제로 설정된 뒤 2007년에 국회 본회의에서 최종 입법된 당해 기간을 문민정부(김영삼 대통령) · 국민의정부(김대중 대통령) · 참여정부(노무현 대통령)의 세 시기로 구분한 뒤 분석하였다.

최성훈(2008)은 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제정 과정에 관한 연구에서 Kingdon의 정책흐름 모형을 도구로 활용하여 검토했다. 2006년 2월 제정 방안 발표 이후 2007년 3월 위 법률안이 국회 본회의를 통과하는 시점까지의 기간을 정부의 법안 마련단계와 국회의 심의·의결 단계라는 두 단계로 구분하여 살펴보고 있다.

김지원(2009)은 4대 사회보험 통합 과정 분석을 통하여 정책 선도자의 활동 없이는 정책의 창이 열릴 수 없고, 열린다고 하더라도 정책 결정 또는 정책 변동은 일어나기가 대단히 어렵다고 결론짓고 있다.

성욱준(2013)은 개인정보보호법 제정 사례를 정책흐름 모형을 이용한 시기별 비교분석을 통해 살펴보았다. 특히 동 사례는 우리나라의 입법과정에서 정책주도자의 능동적 태도가 갖는 지배적이고도 중요한 의미를 다시 한 번 확인시켜 주었다고 한다.

김학배(2014)는 한미 FTA의 국회 정책결정 과정 분석에서 문제의 흐름과 정책 흐름, 정치 흐름이 정책 선도가들에 의해 결합되었고, 국회의 장의 심사기간 지정이라는 촉발 요인(Trigger)에 의하여 정책의 창이 열리면서 정책 결정이 이루어졌다고 분석하였다.

이서연(2016)은 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률을 분석하면서 정책 형성 과정을 시기별 흐름과 개별 흐름으로 구분한 뒤 고찰하고 있다. 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 각각 결합을 일으키고 이를 통해 정책 선도가의 개입에 따라 정책의 창이 열린다고 한다. 청탁금지법의 경우, 정부 입법안이기에 국회 논의 과정에서 정책의 창이 닫히기도 하였지만, 정책 선도가의 재등장과 주도적 역할로 다시 열린 정책의 창이 정책 결정까지 이어지고 있다고 분석한다.

【표 2-3】 「Kingdon의 다중흐름모형」을 도구로 활용한 선행연구 현황 일람표

연번	연구자	연구대상
1	공병영(2002)	교원 정년정책 변동과정
2	김병준(2006)	외국인근로자 고용허가제
3	진상은(2008)	법학전문대학원의 설치·운영에 관한 법률
4	최성훈(2008)	자본시장과 금융투자업에 관한 법률
5	김지원(2009)	4대 보험 통합 과정
6	성욱준(2011)	개인정보보호법
7	김학배(2014)	한·미간 자유무역협정
8	이서연(2016)	부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률

제3장 연구 문제 및 연구 방법

제1절 연구 대상 및 연구 문제

1. 연구 대상

본 연구의 연구대상은 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 및 「공직자의 이해충돌방지법안」의 입법 과정이다.

【그림 3-1】 연구대상 및 연구문제

구분	내용
연구대상	「청탁금지법」 및 「이해충돌방지법안」의 입법 과정
연구문제	「청탁금지법」 및 「이해충돌방지법안」의 입법 과정에 있어서 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 어떻게 결합하여 정책의 창이 열리고 최종적인 정책 산출이 이루어질 수 있었으며 이 과정에서 행정입법이라는 특성에 비추어 정책 선도자의 역할은 어떠한지를 분석한 뒤, 양자의 분석 결과를 비교·고찰하기로 함

국제투명성기구(TI, Transparency International¹⁸⁾)가 발표한 2019년도 국가별 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index)에서 우리나라는 100점 만점에 59점, 180개국 중 39위¹⁹⁾를 차지하며 측정 대상 국가에 편입된 이래 최고 점수를 기록했다. 이와는 달리, 국민권익위원회의 우리

18) 국제적·국가적 부패 극복을 목표로 하는 공익적인 국제비정부기구(NGO)로 1993년 피터 아이겐이 설립하였고, 본부는 독일 베를린에 소재하고 있다.

19) 2010년(39위) 이후 9년 만에 30위권으로 재진입하였다.(국민권익위원회 보도자료, 2020년 1월 23일)

나라 국민 대상의 부패인식도 조사²⁰⁾에서는 공직자가 부패하다고 응답한 비율이 2015년 이래 지속적으로 60% 이상을 차지하는 등 끊임없이 발생하는 공직자의 비위·부패 사건 등으로 인하여 공직에 대한 국민의 신뢰 수준이 매우 낮은 실정이고, 이러한 공직자를 향한 국민의 인식은 결국 대한민국과 우리 사회가 ‘공정’과 ‘정의’라는 담론을 추구하는데 있어서 치명적인 걸림돌로 작용하고 있음은 주지의 사실이다.

이러한 공공부문의 낮은 국민신뢰를 회복하고 부패를 척결하려는 정신 아래 등장한 법률안이 국민권익위원회가 마련한 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」이었다.

2011년 1월, 제3대 국민권익위원회 위원장으로 취임한 김영란 위원장은 ‘부패는 사회적 질병’이라고 일갈하며 반부패에 대한 의지를 피력한 바 있고, 같은 해 6월 국무회의에서 「공직자의 청탁 수수 및 사익추구 금지법안」을 제안한 바 있다. 국무회의 이후 이어진 토론회·공청회·관계부처 협의 등의 절차에서 각 부처 및 각계 전문가의 목소리를 듣고 이를 반영하는 수렴 절차를 거친 뒤 이듬해인 2012년 8월, 공직자의 공정한 직무수행을 저해하는 부정청탁 관행을 근절하고, 공직자의 금품 등의 수수 행위를 공직자의 직무 관련성 또는 대가성이 없는 경우에도 제재가 가능하도록 하는 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안」을 입법예고한다. 입법예고 절차 이후 역시 토론회·공청회·관계부처 협의·권역별 설명회 등의 절차를 거쳐 의견수렴을 마친 뒤 2013년 8월 5일 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안」을 발의하였다.

이 때, 주목할 지점은 원안에 포함되어 있던 공직자의 ‘이해충돌 (Conflict of Interest) 방지’ 관련 사항이 국회에서의 법안 심사 과정에서 삭제되었다는 사실이다. 이에 공직자에 대한 부정청탁의 금지, 공직자의 금품등의 수수(收受²¹⁾)의 금지, 이해충돌 방지 제도의 세 가지 영역으로

20) 우리나라 국민권익위원회(ACRC)에서 주관하는 측정은 ‘부패 인식도 조사’라 하고, 국제투명성기구(TI)에서 주관하는 측정은 ‘부패인식지수(CPI)’라 칭하고 있다.

21) 법률의 정확한 규정 사항은 공직자의 금품등의 수수(授受) 금지가 아닌 수수(收受) 금지임에 각별한 주의를 요한다 하겠다.(동법 제1조 및 제8조 참조(법률 제16324호))

구분되어 규정하고 있던 원안은 공직자에 대한 부정 청탁의 금지, 공직자의 금품등의 수수(收受)의 금지, 금품등 수수의 금지에 관한 특별규정이라 할 수 있는 외부강의등 제한의 세 가지 영역으로 그 형태와 내용을 수정하게 된다. 그리고 삭제되었던 공직자의 이해충돌 방지 관련 제도는 2018년 4월, 국무회의 의결을 통하여 「공무원 행동강령」 개정²²⁾시 포섭시키게 되고, 대통령령인 공무원 행동강령에 있던 내용들을 토대로 「공직자의 이해충돌방지법안」이 국민권익위원회 주도로 발의되어 입법예고 및 국무회의 의결(2020년 1월 7일)을 마치고 오늘에 이른다.

본 연구에서는 청탁금지법의 정부 입안부터 국회 심의 및 본회의 통과까지 일련의 입법과정을 Kingdon의 다중흐름모형(MSF)을 토대로 분석하여 보기로 한다. 보다 구체적으로는 정부 발의 입법인 점에 착안하여 법안 전체의 입법 과정을 정부발의 단계와 국회심의 단계로 대별(大別)한 뒤 각각의 단계에서의 논의 과정을 심층적으로 분석해 보고자 한다. 이와 관련하여 이서연(2016)은 입법 과정 전체를 입안기-상정기-제정기의 세 영역으로 대별한 뒤 각 과정마다의 특징과 정책 흐름을 분석한 바 있다.

【그림 3-2】 청탁금지법 입법 과정의 주요단계 구분

단계	① 정부발의 단계	② 국회심의 단계
소관	행정부(국민권익위원회)	입법부(국회)
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 김영란 위원장 취임 - 법안 초안 마련 - 공청회, 설명회, 입법예고 - 국회 제출 	<ul style="list-style-type: none"> - 소관 상임위(정무위원회) 상정 - 법안심사소위원회 개최 - 법제사법위원회 심사 - 국회 본회의 의결
기간	‘11. 1. ~ ‘14. 5.	‘14. 6. ~ ‘15. 3.

22) 공무원 행동강령 : 대통령령 제28587호(2018년 4월 17일 개정)

아울러 이해충돌방지법안의 정부 입안 과정을 동일한 모델인 Kingdon의 다중흐름모형(MSF)을 토대로 분석해 본 뒤, 이를 앞의 청탁금지법의 그것과 비교 고찰하여 보고 그 결과를 토대로 이해충돌방지법안의 국회심의 단계에서의 정책적 추이를 전망하는 것으로 마무리 하고자 한다.

【그림 3-3】 이해충돌방지법안 입법 과정의 주요단계 구분

단계	① 정부발의 단계	② 국회심의 단계
소관	행정부(국민권익위원회)	입법부(국회)
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 법안 초안 마련 - 청탁금지법 최종안 확정 - 박은정 위원장 취임 - 법안 초안 수정·보완 - 공무원 행동강령 일부개정 - 국회 제출 	<ul style="list-style-type: none"> - 국회 심의(논의) 예정
기간	'11. 1. ~ '20. 1.	'20. 1. ~ (미정)

2. 연구 문제

본 연구는 「청탁금지법」 및 「이해충돌방지법안」의 입법 과정에 있어서 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 어떻게 결합하여 정책의 창이 열리고 최종적인 정책 산출이 이루어질 수 있었으며 동 과정에서 정책 선도가의 역할은 어떠했는가를 비교 고찰해보는 것이다.

Kingdon의 다중흐름모형을 토대로 청탁금지법 및 현재 진행 중인 이해충돌방지법안의 입법과정에서 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름을 구성하는 요인들은 어떠한 것이 있으며 이러한 요인들의 흐름

이 어떻게 결합하여 정책의 창이 열리고 최종적인 정책 산출이 이루어질 수 있었는지 그리고 동 과정에서 정책 선도가의 역할은 어떠했는가를 살펴볼 예정이다. 물론 이해충돌방지법안의 경우 입법이 완성된 상태가 아니므로 입법의 최종 완성을 위해 국회 심의 단계에서의 정책 선도가의 기대역할이 어떠해야 하는가에 관한 실천적 함의를 도출해 보고자 한다.

제2절 연구 방법

본 연구는 청탁금지법·이해충돌방지법안의 입법이라는 사례를 중심으로 하는 질적 연구의 방법을 채택하여 진행할 예정인 바, 전술한 바와 같이 연구 결과의 일반화·객관화에 도달하기에는 무리가 있을 수 있다는 한계에서 자유로울 수는 없을 것이다. 다만, 우리나라의 정책결정 과정 전반을 설명하기 위하여 많은 연구자들이 활용하였던 Kingdon의 다중흐름모형을 도구로 활용하여 청탁금지법 및 이해충돌방지법안 입법 과정을 분석하고 이를 비교하는데 활용해 보면 Kingdon 모형의 행정학적 적절성·타당성을 재(再)검증하여 보는데 용이할 것이고, 만약 동 모형으로는 설명이 되지 않는 지점을 발견하였다면 이를 통해 모형의 개선(改善)을 위한 이론적 함의를 얻는데에서 그 의미를 찾고자 한다.

우선 정책의 변동과 정책의 결정에 이르는 과정을 설명하기에 용이한 Kingdon 모형에 대하여 고찰해 본다. 이를 위하여 Kingdon의 다중흐름 모형에 관한 선행연구를 먼저 살펴본 뒤, 청탁금지법과 이해충돌방지제도 관련 선행연구에 관한 문헌조사를 수행할 것이다.

각 법률안에 관한 입법과정은 장을 나누어 제4장에서는 청탁금지법의 입법과정에 관하여, 제5장에서는 이해충돌방지법안의 입법과정에 관하여 Kingdon 모형에 등장하는 흐름별로 이를 분석 고찰한 뒤, 제6장에서 이와 관련한 연구의 이론적·실천적 함의 및 연구의 한계를 밝히기로 한다.

【표 3-1】 연구방법 및 분석의 틀

영역	항목	분석대상 자료(문헌을 중심으로)
1. 문제흐름	1-1. 지표 1-2. 사건 1-3. 위기 1-4. 환류	- 국회 회의록 - 국내 정부부처 발간자료·통계자료 - 국외 국제기구 발간자료·통계자료 - 언론 보도자료·보도기사
2. 정치흐름	2-1. 국가적 분위기 2-2. 이익집단 활동 2-3. 집권세력 변동	- 국회 회의록 - 정당 등 이익단체 발간자료 - 국내 정부부처 발간자료·통계자료 - 국외 국제기구 발간자료·통계자료 - 언론 보도자료·보도기사
3. 대안흐름	3-1. 실현가능성 3-2. 가치수용성	- 각종 법률안 ①청탁금지법 ②공직자의 이해충돌방지법안 - 국내 정부부처 발간자료·정책자료 - 언론 보도자료·보도기사
4. 정책의 창		- 국회 회의록 - 각종 논문·도서 - 각 정부부처 및 각 연구기관 정책자료 - 언론 보도자료·보도기사 - 각종 법률안 ①청탁금지법 ②공직자의 이해충돌방지법안
5. 정책 선도가		- 국회 회의록 - 각종 논문·도서 - 각 정부부처 및 각 연구기관 정책자료 - 언론 보도자료·보도기사 - 각종 법률안 ①청탁금지법 ②공직자의 이해충돌방지법안
6. 정책 결정		- 국회 회의록 - 각종 논문·도서 - 각 정부부처 및 각 연구기관 정책자료 - 언론 보도자료·보도기사 - 각종 법률안

제4장 청탁금지법의 입법 과정

제1절 정책 문제의 흐름

1. 정부발의 단계

(1) 지표

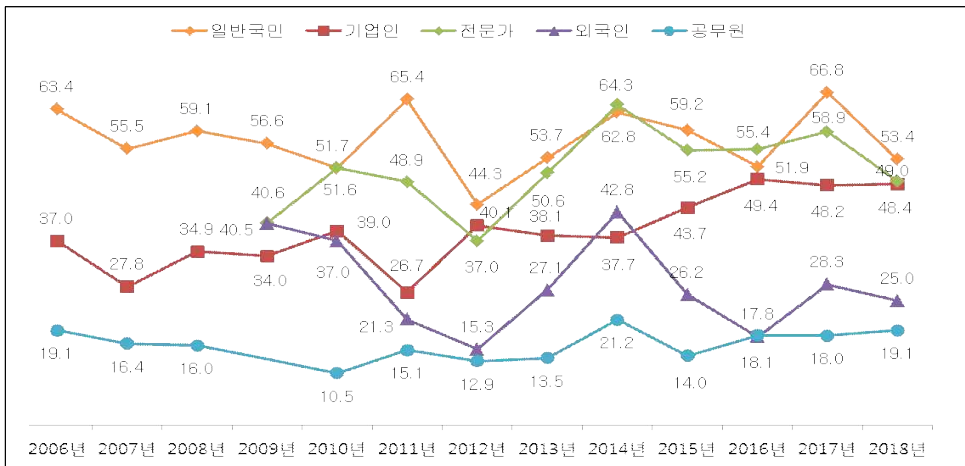
우리나라의 공직사회 부패 척결을 위한 다양한 노력과 시도는 제법 오래된 일이다. 그러나 최근까지 우리나라의 부패 관련 각종 지표가 보여주고 있듯이, 공공부문의 청렴도를 국민의 눈높이에 부합하는 수준까지 끌어올리는 데에는 도드라진 성과가 없는 상태이다.

정책 문제의 흐름을 살펴보기 위한 지표로서 의미를 갖는 자료는 크게 보면, 국내에서는 국민권익위원회의 부패인식도 조사, 공공기관 청렴도 측정, 부패방지 시책평가가 있고, 국외에서는 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI)가 있다고 하겠다.

가정 먼저 부패 인식도 조사 결과를 청탁금지법의 시행²³⁾ 전과 시행 후로 구분하여 살펴본다. 국민권익위원회는 매년 1회 일반 국민을 대상으로 ‘부패 인식도 조사’를 실시하고 있다. 법 시행 전인 2015년과 2016년 자료를 살펴보면 ‘우리 사회가 부패하다’라고 응답한 비율은 일반국민의 경우 각각 응답자의 59.2%(2015년), 51.9%(2016년)를 차지하고 있고, 2017년과 2018년 자료의 경우에는 ‘우리 사회가 부패하다’라고 응답한 일반국민의 비율이 각각 66.8%(2017년), 53.4%(2018년)로 나타나 일반 국민의 부패 관련 인식이 해를 거듭해도 여전히 부정적임을 알 수 있다.

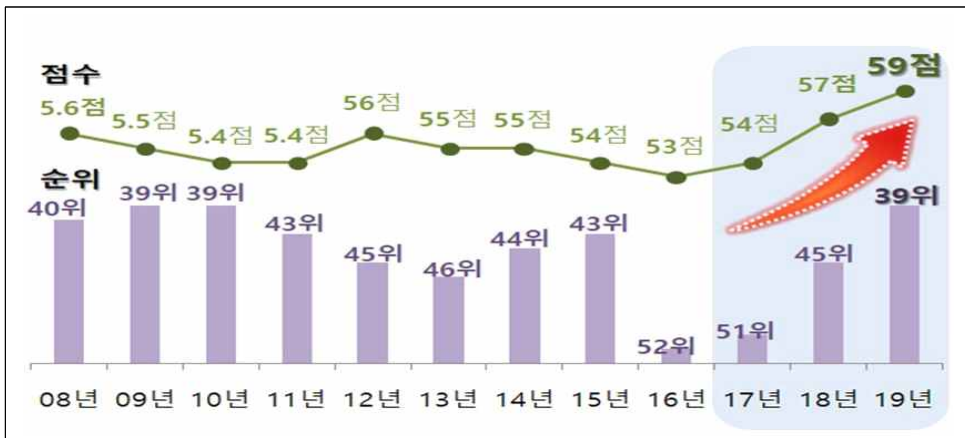
23) 청탁금지법 시행일 : 2016년 9월 28일

【그림 4-1】 우리나라의 부패인식도 조사 변동 추이²⁴⁾



이 때, 흥미로운 지점은 공직사회의 부패에 대한 일반국민과 공직자의 인식 차이(Gap)이다. ‘우리 사회가 부패하다’라고 생각하는 공무원의 비율은 각각 14.0%(2015년), 18.1%(2016년), 18.0%(2017년), 19.1%(2018년)로 매년 20%를 하회하는 낮은 비율을 보이고 있음에 반하여(그림 4-1 중 파랑색 실선), 일반국민의 비율은 66.8%(2017년)를 기록하는 등 공직자와 국민의 부패에 대한 인식이 최고 40%p 이상의 큰 괴리를 보이고 있음을 알 수 있다.

【그림 4-2】 우리나라의 부패인식지수(CPI) 변동 추이²⁵⁾



24) 2018년도 부패인식도 조사 종합 결과(국민권익위원회, 2018)

다음으로 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI)를 살펴본다. 국제투명성기구가 발표하는 국가별 부패인식지수는 문재인 정부의 ‘정부혁신 3대 지표’ 중 하나로서 국가별 공공·정치 부문에 존재하는 부패의 수준을 평가하는 대표적인 국제 지표라 하겠다.

【그림 4-3】 국제투명성기구(TI)의 부패인식지수(CPI) 개요

- 발표기관 : 국제투명성기구(Transparency International, 독일 베를린 소재)
- 부패인식지수 개념 (Corruption Perceptions Index)
 - 공공·정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 측정하는 지표로서 반부패에 대한 관심을 불러일으키는 유용한 도구로 평가됨 (1995년부터 발표)
 - 점수가 높을수록 청렴한 국가임을 의미(100점 만점)
- 조사대상 : 약 180개국(매년 변동)
- 조사방법
 - 기업인 대상 설문조사 결과와 애널리스트 평가 결과를 집계
 - 한국은 9개 기관 10개 지표로 평가받고 있음

- 기업인 설문자료 : 3개(IMD, WEF, PERC)
- 전문가 평가자료 : 7개(EIU, PRS, WJP, IHS Markit, BF 변혁지수·지속가능지수, V-Dem Institute)

국제투명성기구가 발표한 2019년도 국가별 부패인식지수에서 우리나라는 100점 만점에 59점, 180개국 중 39위를 차지하며 1년 만에 역대 최고 점수를 다시 기록했다²⁵⁾. 평가점수는 전년대비 2점 상승, 국가별 순위는 6단계가 상승하였으며, 최근 몇 년간 우리나라 CPI 순위는 청탁금지법 시행 전인 2016년에 52위, 청탁금지법 시행 후인 2017년에 51위, 2018년 45위, 2019년에 39위로 총 13단계가 상승하여 2010년(39위) 이후 9년 만에 30위권으로 재진입하는데 성공했다는 분석이다.

25) 국민권익위원회 보도 설명자료(2020년 1월 23일)

26) 국민권익위원회 보도 설명자료(2020년 1월 23일)

(2) 사건

포털 사이트 등에 논문 작성일 현재까지도 검색이 되는 사건이 세칭 2011년 ‘벤츠 검사 사건’이다.

2011년 7월 부장판사 출신인 C변호사가 사건 관련 청탁과 함께 L검사에게 벤츠 승용차를 제공하였다는 내용의 진정서가 대검찰청에 제출되었으나 대검찰청에서는 관련 내용의 신빙성을 부정하며 내부감찰 등 관련 조치를 하지 않았다는 사실이 2011년 11월 한 언론사를 통해 보도됨으로써 검찰총장의 지시로 임명된 특임검사²⁷⁾가 관련 사건의 수사에 착수한다. 2011년 12월 검찰은 L검사를 특정범죄가중처벌법상 알선수재 혐의로 기소하였고 2012년 1월 1심에서는 유죄판결이 내려졌으나, 2012년 12월 2심, 2015년 3월 대법원 확정 판결은 원심을 파기하고 무죄를 선고했다. L검사가 받은 벤츠, 다이아반지 등은 청탁(請託) 등을 위한 대가성을 긍정하기에는 무리가 있다는 것이 무죄 판결의 핵심 논리로 작동한다.

청탁금지법의 경우 국회 제출 이후 법안심사 등 관련 논의의 진행 속도가 더디게 진행되던 중, 동 법률안을 소관 상임위원회인 정무위원회에 상정시킨 결정적 사건은 2014년 4월 16일에 발생한 세월호 사고였다. 사고의 배경 중 하나로 관련 공직자의 비리와 부패 문제 등 비위행위가 내재하고 있었던 정황이 조금씩 드러나면서 사건을 바라보는 여론과 관점은 새로운 국면을 맞이한다. 세월호의 노후화 및 구명장비 미비, 화물적재시 준수하여야 할 관련 규정의 중대한 위반 사실 등 세월호 사고 발생과 관련한 책임 소재를 밝혀야 한다는 여론이 확산되기 시작하였고, 이때 이른바 관피아 논란이 촉발된다. 관피아의 폐해는 부정축재나 건강한 시장경제 질서 왜곡에 그치지 않고 국민의 안전과 생명을 심각하게 위협하였고 또 언제든지 위협할 수 있다는 점에서 많은 국민의 공분을 샀다.

27) 이창재 당시 수원지검 안산지청장

이 때 청탁금지법이 새로이 주목을 받는다. 국회 정무위원회는 세월호 사고가 발생한 후 청탁금지법에 관하여 같은 해 4월 25일, 5월 23일, 5월 27일, 12월 2일, 12월 3일 그리고 이듬해 1월 8일 등 총 여섯 차례의 소위원회를 열고 법안 심사에 착수하였다. 소위원회 및 약 1개월 간의 국회 내외의 협상을 통하여 적용대상 기관을 사립학교·사립유치원·언론기관으로 확대하는 것과 공직자의 소관(수행) 직무와 관련성이 없어도 100만원을 초과하는 금품등²⁸⁾을 수수할 경우 형사 처벌하는 입법예고안의 내용을 통과시키기로 합의하기에 이른다. 다만 동 법률안에 포함되어 있던 이해충돌 방지제도 및 가족(특히 법률상의 배우자)에 대한 법 적용 여부와 관련하여 최종 합의안이 도출되지 않았는 바 결국 19대 국회 전반기 정무위원회는 청탁금지법 입법 관련 절차를 후반기의 정무위원회로 넘기며 마무리한다.

(3) 환류

전술한 바와 같이 우리나라의 반부패 관련 법령으로는 청탁금지법 이전에 공직자윤리법, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 등이 있다. 기존의 공직자윤리법은 법 명칭에서 유추할 수 있듯이 공직자의 윤리적 의무 이행을 촉구함을 근본 목적으로 제정된 법률이라 하겠다. 그 주요 내용 역시 공직자의 재산등록 및 공개, 주식백지신탁, 취업제한 등으로 공직자 스스로의 자정(自淨) 행위를 도모하는 내용으로 구성되어 있다. 그러나 계속되는 공직사회의 각종 비위 사건 발생, 정부 부처 및 사정기관의 행태는 현행의 법과 제도로는 공직자 비위사건 및

28) 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 제2조제3호

3. "금품등"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

가. 금전, 유가증권, 부동산, 물품, 숙박권, 회원권, 입장권, 할인권, 초대권, 관람권, 부동산 등의 사용권 등 일체의 재산적 이익

나. 음식물·주류·골프 등의 접대·향응 또는 교통·숙박 등의 편의 제공

다. 채무 면제, 취업 제공, 이권(利權) 부여 등 그 밖의 유형·무형의 경제적 이익

공공부문 부패 문제를 척결하기 위해 턱없이 부족하다는 문제의식을 재차 확인시켜 주었다. 이에 각계 전문가 및 국민 여론은 반부패 관련 법제의 처벌 강화 및 이행력 제고 등을 제안하기도 하였다. 국민권익위원회가 매년 실시하는 부패인식도 조사에 따르면 일반 국민들은 부패문제 해결을 위한 가장 중요한 과제로 적발·처벌 강화를 1순위로, 관련 법·제도 개선의 필요성을 차순위로 들고 있었다. 이에 정부는 공직기강 확립 대책 마련에 착수한 가운데 2011년 6월 14일 국무회의에서 국민권익위원회가 ‘공정사회 구현, 국민과 함께하는 청렴 확산방안’을 주제로 보고하며 고질적인 공직 부패에 대한 대응책으로써 「공직자의 청탁수수 및 사익(私益)추구 금지법안」의 제정 필요성을 역설한다.

【표 4-1】 청탁금지법 입법 과정에 관한 「정책문제의 흐름」

영역	항목	분석대상 자료
정 책 문 제 흐 름	1-1. 지표	- 국민권익위원회의 부패인식도 조사 - 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 측정 - 국제투명성기구의 부패인식도지수
	1-2. 사건	- 주요 공직자의 비위·부패연루 사건 - 벤츠 여검사 사건(2011년) - 세월호 사고(2014년)
	1-3. 환류	- 국민권익위원회의 부패인식도 조사 - 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 측정

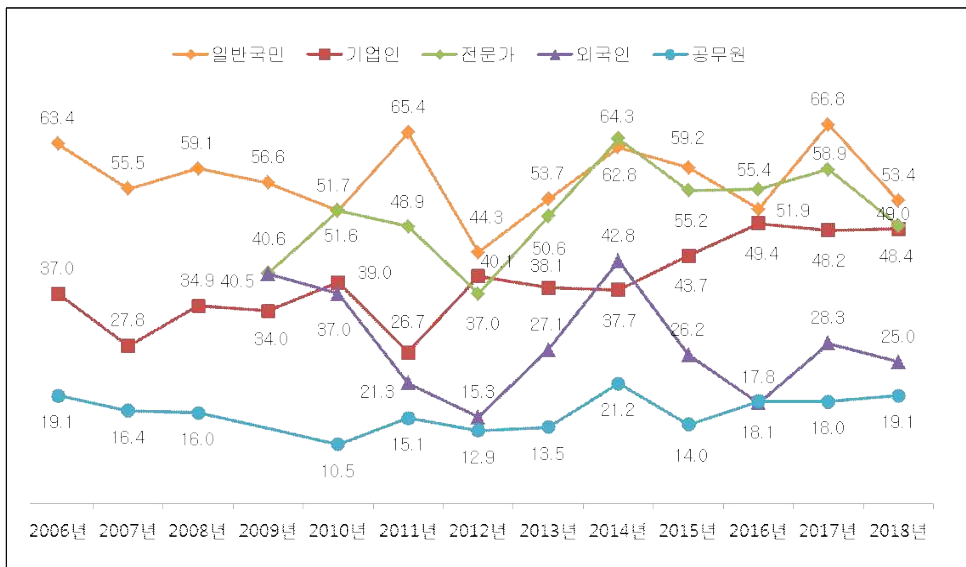
2. 국회심의 단계

(1) 지표

2014년 12월 국민권익위원회는 2014년도 부패인식도 조사 종합 결과를 발표하였다. 해당 조사는 각각 일반국민(1,400명)·공무원(1,400명)·기업인

(700명)·외국인(400명)·전문가(630명)를 대상으로 실시하였는데 일반국민·공무원·전문가에 대해서는 세월호 사고 이후인 10월에 조사가 진행되었다. 조사 결과 대부분의 응답자(일반국민, 공무원, 외국인) 군에서 우리사회가 부패하다는 비율이 증가하였고 일반국민의 부패 인식은 그림 4-4(주황색 실선)에서 보는 바와 같이 2013년 이래 전 기간 50%를 상회하는 높은 수준을 보이고 있음을 알 수 있다.

【그림 4-4】 우리나라의 부패인식지수 변동 추이²⁹⁾



(2) 사건

2014년 국회의원 일부가 각종 비위 사건으로 의원직을 상실하는 등 부패사건이 지속적으로 발생한다. 관피아 비리, 방위산업 비리, 입법청탁 의혹 등은 언론 등에 알려진 대표적인 공직자 비위사건이라고 하겠다. 이 때 국회 정무위원회는 청탁금지법과 관련하여 법안심사를 재개한다.

29) 2018년도 부패인식도 조사 종합 결과(국민권익위원회, 2018)

(3) 환류

끊이지 않는 공직자의 비리사건과 함께 부정부패 척결에 대한 요구가 더욱 고조되는 가운데 2015년 1월 국회 소관 상임위원회인 정무위원회에서는 공직자에 대한 이해충돌 방지 관련 내용을 삭제하고 부정청탁·금품 수수 금지 부분만을 우선 처리하기로 하는 합의안을 최종 도출한 뒤, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률안」을 통과시킨다.

청탁금지법안은 이후 법제사법위원회의 심사를 통하여, 2011년 6월 14일 국무회의 시 최초로 등장한 이래 1,359일 만인 2015년 3월 3일 국회 본회의에서 재석의원 92.24%의 찬성으로 가결³⁰⁾되었다.

제2절 정책 대안의 흐름

1. 정부발의 단계

(1) 법안의 입안 착수 및 진행

전술한 세칭 벤츠 검사 사건에서 보듯이 공직자가 향응·접대·금전적 후원 등을 받았을지라도 직무관련성과 대가성이 입증되지 않는다면 처벌이 불가하다는 재판부의 판단은 국민의 정서와 큰 괴리가 있음을 여실히 보여주었다. 공직자의 금품 수수 행위 및 이에 대한 강력한 처벌 가능성에 대하여 국민적 의문과 실망이 높아지던 동 시기에 정부는 청탁금지법안을 제안한다. 김영란 국민권익위원회 위원장은 2011년 6월 14일 국무

30) 재석의원 총 295명(재석 245인, 찬성 226인, 반대 4인, 기권 17인)

회의에서 공직자가 그 지위 또는 권한(權限)을 남용해 가족이나 지인에게 특혜를 주면 금품의 수수가 없더라도 징계가 가능할 수 있도록 하고 공직자가 받는 모든 청탁 내용을 구체적으로 기록·보고하는 청탁등록시스템을 구축하는 내용의 「공직자의 청탁수수 및 사익추구 금지법안」을 제안하였다. 국민권익위원회는 2011년 10월 18일 열린 제1차 공개토론회에서 공직자의 가족이 금지된 금품을 받은 경우 공직자가 이를 알았거나 알 수 있었다고 인정되면 공직자가 금품을 받은 것으로 간주하여 당해 공직자를 형사 처벌하는 내용까지 포함하였다.

이듬 해인 2012년 2월 21일, 국민권익위원회는 제2차 공개토론회를 개최하면서 법안 공개, 조문별 토론을 통하여 법조계·언론·학계·시민단체 등 다양한 의견 수렴 절차를 진행하였는데, 이 때 공직자의 청탁수수 및 사익추구 금지법안에 공직자에 대한 이해충돌 방지 사항을 보다 구체화·세분화한 뒤 당해 법안의 명칭을 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안³¹⁾」으로 변경한다.

(2) 국민의견 수렴 절차 진행

국민권익위원회는 한국법제연구원의 분석연구 보고서³²⁾ 참조 절차, 기획재정부·법무부 등 관계 부처의 의견조회 절차 등을 거친 뒤 2012년 8월 「부정청탁 및 이해충돌방지법안」을 입법예고한다.

입법예고 후의 의견수렴 단계를 통하여 정부안이 최종 확정되어 당해 법률안이 2013년 8월 5일 국회에 제출되었다.

31) 정부안 제출일자 : 2013년 8월 5일

32) 「공직부패 종합대책법으로서 부정청탁 및 이해충돌방지법안에 대한 분석 연구」(한국법제연구원, 2012)

2. 국회심의 단계

(1) 정부위원회의 법안 심사

2014년 4월, 국회 정부위원회 법안심사소위원회에 상정되어 심사된 청탁금지법안은 국민권익위원회안(2013년 8월) 이외에 김영주 의원안³³⁾(2013년 5월), 이상민 의원안³⁴⁾(2013년 5월), 김기식 의원안³⁵⁾(2013년 10월) 등 총 4건을 이루었다. 법안심사소위원회에서는 각 법률안의 적용 대상 범위가 첨예한 쟁점사항이었다.

우선 언론사의 경우를 살펴보면 법률의 적용 대상범위와 관련하여 청탁금지법의 적용 대상인 공직유관단체에 한국방송공사(KBS)와 한국교육방송공사(EBS)는 포함³⁶⁾되나 MBC와 SBS 등은 제외되어 있고, 공립학교는 포함되나 사립학교는 제외됨으로써 적용 대상 기관의 형평성 문제가 지적되었다. 아울러 언론이 주목한 또 다른 쟁점은 부정한 청탁을 금지하는 조항 자체가 국회의원 본연의 직무라 할 수 있는 국민(좁게는 해당 국회의원 지역구의 주민 등)의 민원 해결 기능의 심각한 위축을 야기할 수 있다는 지점이었다.

장시간의 논의와 협의 등을 통하여 정부위원회 법안심사소위원회는 대상기관의 범위와 관련하여 공직유관단체가 아닌 언론사 및 사립학교 역시 법 적용 대상기관에 포함시키기로 결정한다. 아울러 금품 수수 금지와 관련하여 공직자가 직무와 관련이 없어도 100만원을 초과하는 금품등을 수수하는 경우 이를 형사처벌하도록 규정하고 있던 국민권익위원회 입법예고안을 수용하기로 의결한다.

33) 법안 명칭 : 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」 (김영주 의원)

34) 법안 명칭 : 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」 (이상민 의원)

35) 법안 명칭 : 「공직수행의 투명성 보장과 이해충돌 방지를 위한 법률안」 (김기식 의원)

36) 「공직자윤리법」 제3조 등 참조

(2) 공청회 개최 및 각계 의견 수렴절차 진행

2014년 7월 국회 정무위원회는 청탁금지법과 관련한 공청회를 개최한다. 공청회에서는 법안 입법의 절실함 및 조속한 입법절차 종료와 관련한 국민적 공감대를 이끌어 냈지만, 적용 대상 및 적용 대상기관이나 청탁에 따른 가벌성 여부 등에 대해서는 여전한 입장의 간극을 보였다. 법안의 적용 대상 문제와 관련하여서는 공청회에서 토론자 중 일부는 법 적용 대상기관에 언론사와 사립학교를 포함시켜 대상범위를 확대시키는 것과 관련하여 별도 의견을 제시하기도 하였다.

이 중 장유식 참여연대 행정감시센터 소장은 법 적용 대상기관을 확대시키는 것에는 동의하나 이 지점에 대한 합의의 지체로 인하여 입법이 지연될 가능성이 있다는 점을 생각하면 우선 원안을 통과시켜 법을 조속히 시행한 뒤 추후 보완해 볼 것을 권고하였다.

법안의 부정청탁 금지와 관련하여서는 헌법과 법률이 보장하고 있는 국민의 청원권 침해 우려에 대하여 문제가 없다는 의견과 부정청탁 개념의 모호성에 대한 보완 필요성을 지적하는 의견 등이 제시되었다. 신학용 새정치민주연합 의원은 국회의원에 대한 부탁 자체가 원천 차단되는 효과로 인하여 사실상 국회의원의 대(對)국민 민원 처리가 어려워질 것이라며 입법안의 문제점을 지적하였다. 즉, 청탁금지법 적용대상에 국회의원도 포함되는데 민원 접수와 청탁 개념의 모호성을 지적하고 있는 것이다.

이해충돌 방지제도와 관련하여서는 지속적으로 제기되어 왔던 가족의 직업선택권 침해 논란과 관련하여 방송통신대학교 윤태범 교수는 가족이 직무관련자인 경우에 직무수행에서 제척되는 것은 타당하다는 의견을 밝혔다.

(3) 정부위원회의 의결

국회 정부위원회는 2014년 12월 2일과 3일 양일 간, 청탁금지법안 심사를 재개하였고 이듬해인 2015년 1월 12일 정부위원회 전체회의를 통하여 법안을 통과시킨다. 이 때 주목할 지점은 이해충돌 방지제도와 관련한 최종 합의를 도출하는데에는 결국 실패하여 추후에 논의하기로 결정하고 공직자에 대한 부정청탁의 금지 및 공직자의 금품등 수수의 금지에 관한 내용만을 우선적으로 입법하기로 합의한다.

물론 청탁금지법의 적용 대상자에 사립학교와 언론사 소속 임직원까지 포함하는 입법적 합의도 이룬다.

국회 정부위원회안을 살펴보면, 우선 법률 적용대상을 각급 사립학교와 각 언론사까지 포함하도록 하였고 가족의 범위는 「민법」 제779조의 ‘가족’의 범위를 적용하여 배우자, 직계혈족, 형제자매, 생계를 같이 하는 직계혈족의 배우자 및 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매로 규정하였다. 공직자에 대한 부정청탁에 대하여는 이해당사자의 직접 청탁에 대하여는 제재대상에서 제외하는 반면 제3자를 통한 부정 청탁에 대하여는 과태료 부과, 부정청탁을 받고 직무를 수행한 공직자에는 형사처벌을 가하도록 확정한다. 아울러 부정청탁 개념의 불명확성 논란과 관련하여서는 부정청탁의 ‘부정’으로 볼 수 있는 행위유형을 15가지로 구체화·세분화하고 예외사유 역시 7개로 확대 규정하였다.

이 때 국민권익위원회가 마련한 정부안에서는 ‘부정한 청탁’이라는 추상적·포괄적인 법률용어가 정부위원회 최종안에서는 15가지로 행위유형화 되어 향후 제기된 바 있는 헌법재판소의 헌법소원 심판 청구시 위헌결정을 피할 수 있는 결정적 계기가 되어 주었다고 판단한다³⁷⁾.

37) 헌법재판소 결정 : 2015헌마236·412·662·673(병합), 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 제2조 제1호 마목 등 위헌확인 등, 2016.07.28.

금품등의 수수 금지와 관련하여서는 100만원을 초과하는 가액의 금품을 수수한 경우에는 직무관련성을 불문하고 형사처벌이 가능하도록 하였고 100만원 이하 금품수수에 대하여는 직무와 관련한 금품 수수 시에만 과태료를 부과할 수 있도록 규정하는 한편 원활한 직무수행이나 사고·의례·부조 등의 목적 또는 사회상규(社會相規)에 반하지 않는 것에 해당한다고 볼 수 있는 금품등의 수수는 예외적으로 열어 놓고 있다. 또한 공직자의 법률상 배우자가 공직자의 직무와 관련하여 금품등을 수수할 경우에는 공직자가 이를 알고도 신고하지 않은 경우³⁸⁾에만 제재를 가하도록 규정하였다.

(4) 법제사법위원회의 심사

국민권익위원회가 법안 초안을 마련한 이후로도 입법예고 과정에서의 의견수렴 및 자구 수정, 국회 정무위원회 법안심사소위원회에서의 의견조회 및 수정, 수차례의 공청회를 통한 의견수렴 및 수정 등 장고 끝에 소관 상임위원회인 정무위원회를 통과하였지만 이후 진행된 국회 법제사법위원회 내에서의 논의 과정 역시 위헌 가능성 및 입법의 실효성(實效性)에 대한 논란이 되풀이된다.

이 중 이해충돌 방지 장치와 관련된 사항으로 주목할 만한 의견은 국회 법제사법위원회 남궁석 수석전문위원의 의견이다. 남궁 위원은 국회 정무위원회가 마련한 법률안이 이해충돌방지에 관한 사항을 제외한 것에 대하여 법률안의 자체 완결성을 결여하였다고 지적하며 청탁금지법 입법의 본래 취지가 지니고 있는 사회적 의미와 파급효과를 고려하면 이해충돌 방지에 관한 사항도 원안과 같이 포함시켜 입법화할 필요가 있음을

38) ‘선의(善意)’의 공직자만을 보호하기 위한 조치라고 풀이된다.

주장하였다. 또한 국회 정무위원회안이 공직자의 범위를 확대시켜 사립 학교와 언론사를 포함한 것에 대해서 민간 영역에 대한 과도한 제한이 되어 위헌 소지가 있고 다른 공공성을 떠는 민간 영역과의 형평성 문제가 제기될 우려가 있으며 적용 대상 범위가 과도하게 광범위해짐으로 인해 법의 규범력 및 실효성이 오히려 저하될 우려가 있다고 밝혔다.

이에 대하여 새정치민주연합 서영교 의원과 정의당 서기호 의원은 오히려 형평성이라는 동일한 가치를 잣대로 사립학교와 언론의 포함에 문제가 없다는 취지의 의견을 제시한 바 있다.

부정청탁 금지와 관련하여서는 일반 국민의 입장에서 부정청탁의 구성 요건과 예외 사유를 일의적으로 판단하기 어려워 헌법상 형벌의 명확성의 원칙에 위배될 우려가 있고 정책적인 측면에서도 적법한 민원과 부정한 청탁을 구분하는 데 있어서 자의적인 법 해석 및 적용의 가능성이 있어 궁극적으로 국민의 적법한 청원 또는 민원이 위축될 우려가 있다는 주장이 제기되었다. 이는 곧 검찰권·수사권 등 국가 행정작용의 비대화로 이어지는 문제이기도 하다고 첨언한다.

직무 관련성을 묻지않고 공직자의 금품등의 수수에 대하여 형사처벌 또는 과태료 처분 등을 하도록 하는 것과 관련하여서는 개인 간 사적자치의 영역을 침범할 수 있고, 침해의 최소성 및 법익의 균형성 등 헌법상 과잉금지원칙에 위배될 우려가 있다는 문제의식이 있었다. 공직자의 법률상 배우자가 공직자의 직무와 관련한 금품등의 수수에 대하여 공직자에게 신고 의무를 부여하는 것과 관련하여서는 형법상의 친족상도례 규정을 일례로 들며 헌법에서 선언하고 있는 양심의 자유를 과도하게 제한하는 규정이라는 일각의 주장이 있었다.

【표 4-2】 청탁금지법 입법 과정에 관한 「정책대안의 흐름」

구분	일자	주요내용
정부 발의 단계 (‘11.06. ~‘13.08.)	2011.06.14	- ‘공정사회 구현, 국민과 함께하는 청렴 확산방안’의 일환으로 가칭 「공직자의 청탁수수 및 사익추구 금지법」 제정 추진
	2011.10.18	- 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법」 정부안 마련 후 제1차 공개토론회 개최
	2012.02.21	- 제2차 공개토론회 개최
	2012.04~05	- 권역별 법안 설명회 개최(호남권, 충청권, 경상권)
	2012.05~08	- 「부정청탁 및 이해충돌방지법」 제정안에 대한 관계부처 의견조회 및 협의 실시
	2012.08.22 ~10.02	- 대국민 입법예고 실시
	2013.02	- 「부정청탁 금지 및 이해충돌방지법」 제정을 새 정부 국정과제로 선정(137번 공직혁신과 깨끗한 정부 구현)
	2013.07.30	- 국무회의 의결
	2013.08.05	- 정부 최종안 국회 제출
국회 심의 단계 (‘13.08. ~‘15.03.)	2014.04.25 2014.05.23. 2014.05.27. 2014.12.02. 2014.12.03. 2015.01.08	- 정무위원회 법안심사소위원회 개최 및 법안심사(총 6회차)
	2015.01.12	- 정무위원회 전체회의 의결
	2015.03.03	- 법제사법위원회 전체회의 의결 - 국회 본회의 의결
	2015.03.27	- 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제정·공포
	2016.09.28	- 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 시행

제3절 정치의 흐름

1. 정부발의 단계

(1) 국민권익위원회 김영란 위원장의 취임

2010년 12월 31일, 김영란 前대법관은 국민권익위원회 제3대 위원장으로 지명³⁹⁾된다. 당시 김영란 前대법관의 국민권익위원회 위원장 지명에 대해서는 다수의 여론은 긍정적·호의적 이었다. 부패근절에 대한 사회 전체적인 목소리가 드높았고, 언론은 이러한 분위기를 읽어내고 관련 보도를 양산해 내고 있었다. 취임식 이후 김영란 국민권익위원회 위원장의 부패근절 행보는 곧바로 이어졌다.

2011년 1월 13일 김영란 국민권익위원회 위원장은 중앙부처·지방자치단체 및 공직유관단체 등의 감사담당관이 참석하는 ‘2011년 반부패 청렴 정책 추진지침 전달회의⁴⁰⁾’를 개최하고 공직자에 대한 부정한 청탁 근절 추진 의지를 피력한다. 이날 회의에서는 공직사회의 알선 및 청탁을 근절하는 내용을 포함하는 반부패 청렴실천 결의문이 채택되기도 하였다.

이러한 움직임과 더불어 고위공직자의 청렴성 대책을 수립하기 위한 국민권익위원회의 실무적인 노력도 계속 진행되었다. 2011년 3월 7일 국회 정무위원회 업무보고에서 국민권익위원회는 공직사회의 알선·청탁을 뿌리 뽑기 위한 전방위 대책을 추진하는 동시에 고위공직자 청렴도 평가 등 실효성 있는 반부패·청렴 대책도 지속적으로 전개하겠다고 밝혔다. 김영란 위원장은 2011년 4월 20일에 가진 기자간담회에서 고위공직자 청렴성 정책 강화의지를 재차 피력하였고, 5월 31일에는 국민권익위원회

39) 김영란 위원장은 2011년 1월 3일 임명된다.(임기 시작은 2011년 1월 1일자)

40) 「반부패·청렴 정책 추진지침 전달회의」는 국민권익위원회가 당해 연도에 추진할 반부패 정책 및 청렴문화 확산 노력 등에 관하여 전체 공공기관(정부부처, 지방자치단체, 교육자치단체, 공직유관단체, 국공립대학, 국공립의료기관 등)을 대상으로 전파·공유하기 위하여 매년 1회(매년 2~3월 사이 개최) 개최해 오고 있다.

주최로 공정사회 실현을 위한 국가 청렴도 제고방안을 위한 세미나를 개최하였다.

이처럼 김영란 위원장은 취임 이래 지속적으로 가진 각종 인사말·인터뷰 자리에서 공직사회 내 강도 높은 반부패 정책 추진을 시사하였고, 다양한 형태와 방식의 세미나 개최 등 의견수렴을 위한 사전 준비작업을 추진한다.

(2) 제19대 국회의원 총선거 실시

2012년 4월 11일 제19대 국회의원 총선거 결과는 여당이 과반 의석을 확보함으로써 행정부의 임기 말 급격한 권력 누수를 막을 수 있었다. 이러한 선거 결과는 국민권익위원회가 동요 없이 그 간 추진해온 업무의 연속성·계속성을 유지하는데 순작용을 하였다고 판단한다.

(3) 제18대 대통령 선거 실시

국민권익위원회의 청탁금지법안 대국민 행정 입법예고가 진행 중이던 2012년 9월 4일, 김영란 국민권익위원회 위원장의 남편인 강지원 변호사(현 푸르메재단 이사장)가 제18대 대통령 선거 출마를 공식 선언함에 따라 김영란 위원장은 국민권익위원장직으로부터의 사의를 표한다. 국민권익위원회는 김영란 위원장의 사의로 인해 청탁금지법 추진에 별다른 차질이 없을 것이라는 입장을 밝혔지만, 그 이후 정부 제출안과 관련한 법안 내용의 수정과 내용상의 후퇴 논란 및 김영란 위원장의 법안 입법과 관련한 유감 표명 등을 바라보고 있노라면, 김영란 위원장의 사퇴가 청탁금지법 입법의 전체적인 방향성에 있어서 중대한 변곡점이 되었다고 분석해 볼 수 있겠다.

2012년 12월 19일 제18대 대통령 선거 후 새로운 행정부 출범에 따른 국정 기조의 변화는 불가피하였으나 집권 정당의 교체에 따른 정권 이데올로기 차원의 정책 패러다임 자체의 변화는 피할 수 있었다.

제18대 대통령 선거가 있던 날로부터 8일 전인 2012년 12월 11일 임명된 이정보 제4대 국민권익위원회 위원장은 대통령이 교체된 이후에도 그 직을 유지하며 청탁금지법 제정이라는 성과까지 이룬 뒤, 2015년 12월 10일 국민권익위원회 사상 최초로 임기 3년을 모두 채운 위원장으로서의 기록을 남기며 퇴임한다.

2. 국회심의 단계

(1) 제6회 전국 동시지방선거 실시

2014년 6월 4일 치러진 제6회 전국 동시지방선거에서는 총 17석 중 여당이 8개 지역의 광역자치단체에서, 야당이 9개 지역의 광역자치단체에서 당선이 된다. 결과적으로는 근소한 차이의 야당의 승리라고 분석⁴¹⁾⁴²⁾할 수 있겠다.

세월호 사고 이후 정부에 대한 국민의 신인도가 크게 훼손되었고 국민 여론의 분열과 사회적 갈등까지 촉발되면서 선거 이후 이러한 사회적 분위기를 타개해 가기 위하여 정부와 국회는 그 간 지지부진했던 이른바 세월호 관련 법안들의 논의를 시작하기에 이른다. 정부발의 단계와 마찬가지로 국회심의 단계에 있어서도 국민의 의식과 여론이 각 정책의 추진 단계에 영향을 미치고 있음을 발견할 수 있다.

41) 제6회 전국동시지방선거 : 투표율 56.8%(시도지사 선거 기준, 중앙선거관리위원회)

42) 시장 선거 : 새누리당(여당, 4석, 인천·울산·대구·부산)

새정치민주연합(야당, 4석, 서울·세종·대전·광주)

도지사 선거 : 새누리당(여당, 4석, 경기·경북·경남·제주)

새정치민주연합(야당, 5석, 강원·충남·충북·전남·전북)

(2) 시민단체 입법 촉구 운동 전개

시민단체를 위시한 여론의 주류적 동향은 청탁금지법 입법에 대한 소극적 태도 및 입법안 심사 지체에 대한 강력한 비판이었다. 청탁금지법 법안심사소위원회 심의가 재개된 2014년 12월 2일 새정치민주연합 문희상 비상대책위원장은 국회에서 청탁금지법 제정을 촉구하는 시민사회 및 종교계와 간담회를 가졌다. 청탁금지법안의 처리가 최초 입안된 이후 수년간 지지부진하자 경제정의실천시민연합·참여연대 등 주요 시민단체가 청탁금지법 입법 촉구 운동을 시작한다. 청탁금지법이 국회 정무위원회 통과 후 법제사법위원회 상정이 보류되어 있던 2015년 2월 2일에는 11개에 이르는 반부패·교육·언론 분야 시민단체는 국회에서 청탁금지법의 2월 국회 통과를 촉구하는 기자회견을 열었다. 같은 달 4일에는 홍사단 투명사회운동본부, 한국투명성기구, 바른사회밝은정치시민연합 등이 국회 의원회관에서 ‘부정청탁 및 금품 등 수수 금지법안 정책토론회’를 개최하였고 이상수 한국공공신포연구원장이 ‘부정청탁 및 금품 등 수수 금지법안의 쟁점과 입법 전망’이라는 제하의 발제를 하기도 하였다. 참여연대는 2월 27일부터 청탁금지법의 2월 국회 통과를 촉구하기에 이른다.

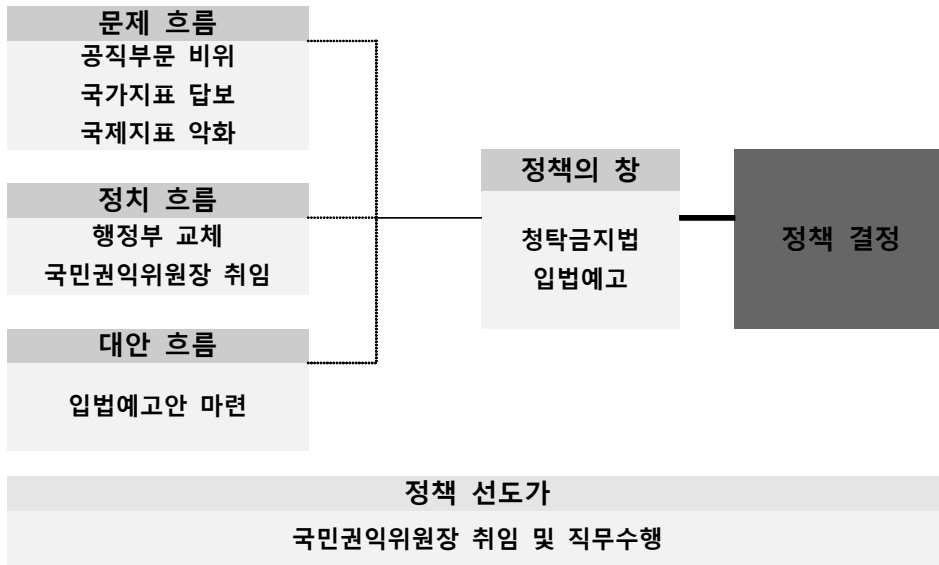
【표 4-3】 청탁금지법 입법 과정에 관한 「정치의 흐름」

영역	세부내용
정 치 흐 름	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민권익위원회 위원장의 교체 <ul style="list-style-type: none"> - 이재오→김영란(2011.01.) - 김영란→이성보(2012.12.) ○ 입법부 구성원의 변경(19대 국회의원 총선거)(2012.04.) ○ 대통령 교체(18대 대통령 선거)(2012.12.) ○ 제6회 전국동시지방선거(2014.06.) ○ 시민단체 입법촉구 운동 전개

제4절 정책의 창

1. 정부발의 단계

【그림 4-5】 Kingdon 다중흐름모형을 통해 본 청탁금지법 : 정부발의 단계



각종 국가지표의 담보상태 및 국제지표의 악화 등과 맞물려 언론 등을 통해 노출되는 공직자 비위(이상 정책문제의 흐름)와 행정부 집권 말기 및 새로운 국민권익위원회의 위원장 교체(이상 정치의 흐름)라는 흐름이 만나 새로운 정책 추진동력이 형성된다.

청탁금지법 입안기에는 공직사회의 부패 문제의 해결 필요성 및 각종 공직자 비리 사건 해결의 당위성 등을 핵심으로 하는 문제의 흐름, 강력한 반부패 의지를 가지고 입법과제를 추진·달성하고자 하는 김영란 국민권익위원장의 취임 등을 요소로 하는 정치의 흐름, 이 양자가 부분결합을 일으켜 1차적인 정책의 창이 열린다. 물론 구체화·체계화된 정책 대안이 마련되어 흘러다니는 상태는 아니었다고 판단한다.

이에 김영란 위원장이 이끄는 국민권익위원회 주도로 통합적인 부패

관련 법령으로서의 청탁금지법 입법 작업에 착수한다. 각종 국내외 기구의 부패인식조사에서 수년간 확인되어온 공직자 부패문제의 심각성에 대한 인식은 그 간에도 팽배해 있었고 이를 다룬 행정학적 연구들도 지속적으로 등장해 왔으나, 결정적으로 부패 문제에 대하여 기존의 법 체계를 전면적으로 재검토하고 정비하는 강도 높은 처방이 필요하다는 인식에 힘을 실어준 결정적인 촉발 요인(Trigger)은 스폰서 검사·벤즈 검사 사건으로 회자되는 일련의 공직자 비위사건이었음은 전술한 바 있다.

이들 사건에서 연이어 대가성 인정의 어려움으로 금품·향응 등을 수수한 공직자에게 무혐의 처분 또는 무죄 판결이 내려지자 반부패 관련 현행 법령 및 제도에 대한 불신과 개선의 목소리가 높아진 것이다.

2011년 6월 14일, 김영란 위원장은 국무회의에서 「공직자의 청탁 수수 및 사익 추구 금지법」의 제정 필요성을 보고한다. 드디어 정책대안의 흐름이 발견되는 지점이다. 그러나 법안 적용대상자에 대한 문제 제기, 현행 법령 안에서 해결 가능성에도 중복적인 조항을 설치하여 중복적인 내용을 제차 규정한 법안이라는 문제 제기 등이 있었지만, 그럼에도 불구하고 2012년 8월, 국민권익위원회는 청탁금지법을 입법예고하기에 이른다.

그런데 2012년 9월, 김영란 위원장이 사의를 표하고, 그 해 12월 대선 등을 앞두고 대통령의 임기 말 권력 누수현상 등이 급격히 진행됨에 따라 2012년 연내 청탁금지법 제정이라는 최초 설정된 정책의제가 차질을 빚으며 정책의 창이 닫히는 위기에 봉착하였으나 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 지속적으로 에너지를 가지고 유지되면서 정책의 창이 완전하게 닫히지는 않았다고 판단한다.

그 중 주목할 만한 사건은 2012년 12월과 2013년 3월 각각 앞서 언급한 이른바 벤즈 검사에 대한 2심·3심 판결⁴³⁾에서 잇따라 무죄가 선고되

43) 1심 : 유죄, 2심(부산고법) : 무죄, 3심(대법원) : 무죄

는 문제의 흐름은 청탁금지법 입법을 향한 국민 여론을 고조시켰고, 새로운 행정부가 출범하여 국정이 정상화되고 국정 추진동력이 다시 가속화된 2013년 5월, 국민권익위원회는 다시 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지에 관한 법률안」을 최종안으로 채택함으로써 또 다른 정책대안의 흐름이 나타나게 된다. 이러한 흐름은 전술한 문제의 흐름·정치의 흐름과 결합하여 정책의 창을 다시 여는데 기여를 하게 된다.

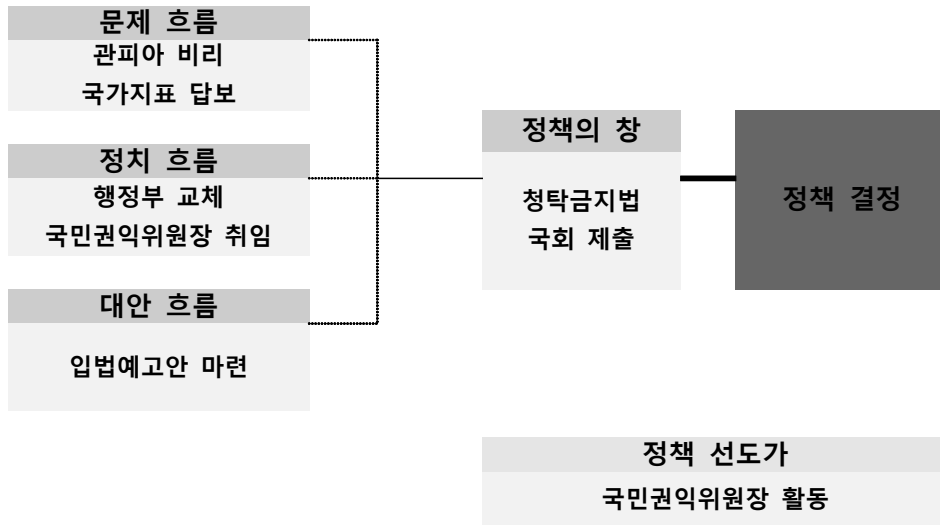
최초 국민권익위원회가 마련한 입법예고안보다 상당 부분 내용상 후퇴한 국민권익위원회·법무부 합의안은 국민과 언론, 특히 시민단체의 비판목소리를 고조시키며 정치적 흐름에 더 큰 에너지를 부여하였고, 이 때 새로운 법률안 등 이른바 정책대안이 다시 등장한다. 2013년 8월 청탁금지법 발의 이후 2014년 4월까지 약 9개월 동안, 청탁금지법 입법의 움직임은 지체되고 있었다. 그렇다고 문제의 흐름과 정책대안의 흐름 및 정치의 흐름이 멈추어 있다고 보기는 어렵겠다.

이처럼 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 각각 독자적으로 흐르며 접점을 찾지 못하던 상황에서 아무도 예기치 못하게 갑자기 정책의 창을 개방시킨 사건은 2014년 4월 16일 발생한 세월호 침몰 사고였다. 이 시기에는 세 가지 흐름을 결합시키는 정책 선도가의 역할이 지배적이었다기 보다는 세월호 침몰사고가 발생함으로써 모든 흐름을 일순간에 망라하여 정책의 창을 급격하게 개방하였다고 볼 수 있다. 세월호 침몰사고라는 문제의 흐름에 밀려 언론과 시민단체의 청탁금지법 입법 촉구와 여론의 날선 보도가 연일 이어진다.

이상에서 살펴본 바를 종합하여 보면 청탁금지법의 정부발의 단계에서는 정책의 창은 세월호 침몰 사고라는 사건에 의하여 급격하게 열리지만 정책의 창이 열려 있는 동안 정책 대안의 흐름을 정책 결정에 이르게 하기 위한 정책적 합의에 실패하게 되어 결국 제19대 국회 전반기 임기 종료를 기점으로 어렵게 열린 정책의 창이 종국적으로 닫힌다.

2. 국회심의 단계

【그림 4-6】 Kingdon 다중흐름모형을 통해 본 청탁금지법-국회심의 단계



국회로 넘어간 청탁금지법의 경우 정치의 흐름이 가장 중요한 요소로 작동한다. 2014년 5월 27일의 정무위원회 소위원회 합의 이후에도 청탁금지법 입법과 관련하여 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름은 지속 유지되고 있었음에 반하여 정치적 흐름은 정체되어 있음을 알 수 있다.

문제의 흐름을 살펴보면 2014년 8월 국회는 이른바 관피아 비리 등으로 연루된 사건이 속속 드러나면서 부패 척결을 향한 국민의 목소리를 한 곳으로 집중시켰다. 또한 그 해 12월, 매년 조사 및 그 결과를 발표해 왔던 국민권익위원회의 부패인식도 조사에서도 부패 척결을 위한 방안으로 법·제도 개선의 필요성을 꼽은 응답이 전년 대비 소폭 증가한 것으로 나타났다. 세월호 사고로 인해 청탁금지법 입법의 결정적 계기가 열렸지만 창이 닫히기 전에 정책 도출에 실패한 후에는 오히려 세월호 사고 이후의 후속 사건들이 입법을 향한 정책의 창을 다시 여는 것을 지연시키고 있었다. 2014년 11월 7일 여야 대치 정국에서 이른바 세월호 특별법이 제정됨으로써 세월호 특별법에 의해 후순위로 밀려나 있던 입법

과제들에 대한 논의의 기회가 다시 한 번 찾아왔고 11월 말 정무위원회 법안심사소위원회가 구성됨으로써 정체되어 있던 정치의 흐름이 다시 동력을 얻기 시작한다. 법안 처리에 대한 국민적 관심이 최고조에 달한 상황에서 청탁금지법을 계류시키고 있던 국회에 대한 여론이 악화되고 1년 후 제20대 국회의원 선거가 영향력을 발휘하였다. 의원들은 결국 청탁금지법 입법을 완성한다.

제5절 정책 선도가

1. 정부발의 단계

청탁금지법의 정부(국민권익위원회) 발의 단계에서는 정책문제의 흐름과 정치의 흐름, 정책대안의 흐름을 이끌고 창이 열리는데 주요한 역할을 한 정책 선도가는 법안 초안을 마련하고 입법을 위한 제반절차를 적극 추진한 김영란 국민권익위원회 위원장이라 하겠다. 이는 2012년 김영란 위원장의 갑작스러운 퇴임에 따라 입법 추진동력이 급격히 상실되었음을 보면 미루어 알 수 있다고 하겠다.

국내 및 국외의 부패 관련 지수 악화와 공공부문의 부패 행위에 대한 문제의식 고조라는 문제의 흐름과 김영란 국민권익위원회 위원장의 취임이라는 정치의 흐름이 결합하였고, 정부에서의 공공부문 청렴도 제고방안 마련이라는 대안 제시 속에 청탁금지법 초안 마련이라는 정책대안의 흐름이 등장하였는데, 이는 공청회·입법예고⁴⁴⁾의 장치를 통해 그 흐름의 에너지를 확보할 수 있었다.

김영란 위원장의 갑작스러운 퇴임으로 박재영 부위원장이 직무대행을

44) 2012년 8월 22일 ~ 2012년 10월 2일(국민권익위원회 공고 2012-32호)

수행한다. 직무수행 체제 13일 뒤 김영란 위원장의 후임으로 취임하여 청탁금지법 입법 정책을 넘겨받은 이성보 국민권익위원회 위원장 역시 정부발의 법률안의 입법을 위하여 노력한 정책 선도가로 평가할 수 있을 것이다.

【표4-4】 국민권익위원회 역대 위원장 현황

대수	성명	임기	정부	기타
1	양 건	2008.03.17.~2009.08.27.	이명박 정부	-
2	이 재 오	2009.09.30.~2010.06.30.		-
3	김 영 란	2011.01.01.~2012.11.27.		청탁금지법 초안 마련
대행	박 재 영	2012.11.28.~2012.12.10.		-
4	이 성 보	2012.12.11.~2015.12.10.	박근혜 정부	청탁금지법 입법 완성
5	성 영 훈	2015.12.11.~2017.06.28.		청탁금지법 시행
6	박 은 정	2017.06.29.~2020.06.26.	문재인 정부	이해충돌방지법 입법예고
7	전 현 희	2020.06.29.~현재		-

정부발의 단계는 법안이 행정부에 계류하고 있는 상태였는 바, 입법기관인 국회에 있어서 국회의원이 정책 선도가로 참여하거나 활동하는 것을 평가하기는 어렵다 하겠다. 그럼에도 불구하고 김영주 의원이나 이상민 의원⁴⁵⁾ 등은 정부 입법안이 아닌 의원 발의안을 적극적으로 마련하는 등 이른바 새로운 정책대안의 흐름을 이끌어낸 것으로 평가할 수 있다.

이상을 살펴보면, 행정부에서는 국민권익위원회의 수장이었던 김영란 위원장, 이성보 위원장 그리고 입법부에서는 의원 발의안을 개진했던 김

45) 이상민 법제사법위원회 위원장은 청탁금지법안이 현행 법체계와 맞지 않게 적용범위 등이 지나치게 확대되었다고 지적하여 논의 과정이 진행될수록 법안에 대한 태도가 다소 바뀐 점은 독특한 지점이라 하겠다.

영주 의원, 이상민 의원 등을 정책 선도가로 평가할 수 있다. 그러나 결론적으로 주도적·지배적인 정책 선도가는 김영란 위원장이라 하겠다.

2. 국회심의 단계

정부 발의안인 청탁금지법이 국회로 제출되면서, 국회에서의 정책 선도가는 단연 주관 상임위원회인 정무위원회라 하겠다. 국회 내로 법안이 넘어가면서 정무위원회를 중심으로 법안 관련 논의가 진행된다.

이 중, 새정치민주연합의 김기식 의원과 새누리당의 김용태 의원은 실질적이고 주도적으로 법안을 논의하였다. 두 의원은 정무위원회의 간사로서 법안 논의에 적극 참여함은 물론 각 조항에 대한 상세한 의견을 개진하고 피력하였다. 일부 쟁점에 대해서 여야가 의견을 모아 후반기 정무위원회에 권고안을 건넨 것은 의미있는 성과라 평가할 만하다.

이성보 국민권익위원회 위원장은 국회로 법안이 제출된 후에 청탁금지법이 제정되면 국제투명성기구(TI)에서 매년 발표하는 부패인식지수(CPI)가 개선될 것이라고 주장하며 본 청탁금지법의 입법 자체에 의미를 부여한 바 있다. 아울러, 이성보 위원장 및 국민권익위원회 내 본 법안 관련 담당 국장·과장·실무자 등은 국회 정무위원회 내 법안심사소위원회에 여러 차례 출석하여 법안 심의 과정에 영향을 미친다.

첨예한 쟁점을 가지고 있는 법안이 제정에 임박하게 되면 여론이나 언론의 동향은 매우 큰 역할을 하게 된다. 그 중 시민단체 주도의 여론 형성과 의제유지(Agenda Keeping)는 힘이 있어 보인다. 참여연대·경실련 등 입안의 전 과정에서 목소리를 냈던 시민단체는 청탁금지법의 원안 처리를 촉구하였다. 정무위 법안소위 논의 재개 직전인 2014년 11월 26일에는, 경제정의실천연합 주도로 법학·정치학·행정학 전문가 169명이 청탁금지법의 원안 입법을 촉구하는 공동 선언문⁴⁶⁾을 발표하였다.

46) 선언문 제목 : 김영란법의 원안 입법을 촉구한다.(경실련 보도자료, 2014.11.26.)

정무위원회 여야 간사 역시 정무위원회안의 통과를 주장했다. 2014년 상반기에도 전반기 임기 내 법안 처리를 시도했던 김용태 새누리당 간사는 일부 미흡한 점을 이유로 더 이상 법안 처리를 미루는 것은 국민에 대한 도리가 아니라며 합의 도출이 어려운 이해충돌방지제도를 제외하고 부정청탁·금품수수 금지 부분만으로 수정한 법안의 입법을 추진했다. 부정청탁 금지 규정 관련 구성요건의 모호성과 국민의 청원권 침해 우려를 제기했던 새정치민주연합 김기식 간사 역시 정무위원회 대안이 마련된 상황에서 법사위의 수정은 월권이라며 정무위안의 본회의 통과를 주장했다⁴⁷⁾.

한편 일부 언론은 법 적용 대상에 언론이 포함된 것에 대하여 언론의 독립성을 훼손하는 것이라며 문제를 제기하였고, 이는 언론기관의 포섭 여부에 대하여 여론 동향을 양분(兩分)하기에 충분하였다. 그러나 언론계 내부에서도 언론의 투명성·공정성 확보를 위해서는 불가피한 장치라는 목소리가 있었다. 시민단체와 언론, 국민권익위원회의 적극적 홍보 활동은 국민의 청탁금지법 제정을 위한 여론을 형성하는 데 일조하였다. 뒤에 이해충돌방지법안 논의 과정에서도 살펴보겠지만, 정부 입법의 경우 입법안 마련 단계에는 행정부와 소관부처가 중심이 되어 해당 업무를 추진하게 되고, 국회심의 단계로 접어들면 국회위원의 개별적·정무적 노력이 필연적으로 따르게 된다. 청탁금지법은 소관 상임위원회인 정무위원회와 법제사법위원회의 심의 등을 거친 뒤 최종 수정사항을 반영한 법률안이 2015년 3월 3일 국회 본회의를 통과하였다.

제6절 소결

정책은 ‘바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기

47) 두 간사의 주도적 주장이 결국 법안의 최종 통과에 결정적 기여를 하게된다.

위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침'이라 하겠다.(정정길, 2008)

본 연구는 '입법'이라는 국가 작용이 국민의 삶에 매우 중대한 영향을 미친다는 점에 착안하여 청탁금지법안 입법이라는 구체적 사례를 통해 국가 의사결정 단계 및 정책결정의 과정을 고찰해보고자 하였다. 연구대상인 청탁금지법 입법과정은 정책의제 형성부터 정책결정까지 3년 9개월이라는 기간이 소요된 사례로 당해 기간 동안 다양한 사건과 정책 참여자들의 기능 수행이 있었고, 이를 정책형성 과정을 설명하기에 적합한 Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로 연구를 진행하였다.

본 연구에서는 청탁금지법 입법 과정상의 정책문제의 흐름·정치의 흐름·정책대안의 흐름이라는 세 가지 흐름과 세 흐름의 동태적 상호작용, 정책의 창 의 개방 요인과 정책 선도가의 역할 등을 분석함에 있어 입법 시기를 정부발의 단계와 국회심의 단계로 대별하여 살펴보았다.

본 고찰과 연구를 통하여 다음의 결론에 도달하였다.

첫째, 강도 높은 반부패 법령의 제정 필요성 제기부터 청탁금지법 최종 입법까지 정책문제의 흐름은 지속적으로 유지되었음을 알 수 있다. 지표 측면에서는 각종 반부패 관련 지수가 악화되거나 담보 상태를 유지하였고, 사건 측면에서는 점화계기(Triggering Event)로 작용한 것이 벤츠 검사 사건과 세월호 사건이라고 하겠다. 문제의 흐름이 정지하지 않고 지속적으로 흐름으로써 청탁금지법 입법을 향한 국민과 여론의 관심이 높은 수준으로 유지되었다.

둘째, 정치의 흐름은 순류와 역류가 교차하였다. 정부 입법안 마련 초기에는 김영란 국민권익위원회 위원장의 취임이 순류로 작용하였으며, 김 위원장의 갑작스러운 퇴임으로 입법안 추진의 동력이 다소 상실되는 역류로 작용한다. 국회 심의 단계에서는 다양한 정치상황의 양태로 인하여 법안 논의 개시와 중단, 재개라는 과정을 반복하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 정책대안의 흐름은 위 두 가지 흐름과는 별개로 흘렀음을 알 수 있다. 청탁금지법안 마련 이전에는 앞서 소개한 바와 같이 「부패방지법」이 있었고, 뒤를 이어 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」로 동 법률을 개정하면서 부패방지 정책의 컨트롤 타워인 국민권익위원회를 설치하고 정부 차원의 힘을 실어준다⁴⁸⁾. 국회의 법안심의 단계에서 이해충돌 방지와 관련한 사항이 삭제되면서 직업선택의 자유 문제는 극복이 되었으나 언론의 자유, 죄형법정주의 원칙 위배 등은 여전한 쟁점으로 남았고 결국 헌법재판소의 헌법소원 제기까지 이어졌음은 전술한 바 있다.

넷째, 정책의 창은 두 가지 흐름 또는 세 가지 흐름의 결합으로 개방되는데 이러한 결합은 각자 독자적으로 흐르던 흐름이 점화계기를 통하여 열리기도 하고 강력한 정책 선도자의 등장으로 열리기도 함을 알 수 있다. 물론 정책의 창을 여는 당사자는 정책 선도자가 주를 이루지만 예외적으로 점화계기에 따라 정책의 창이 열릴 수도 있다. 우리나라 입법의 80% 이상이 행정입법이라는 독특한 현실을 고려하면 행정입법의 경우 정책 선도자의 의지와 능동적 참여에 따라 정책의 창이 열리고 있음을 관찰할 수 있다.

다섯째, 청탁금지법 입법이라는 정책의 창이 열릴 때 주도적 역할을 한 정책 선도자는 동일하지 않았으며, 동일한 주체라 하더라도 시기별로 기능이 달랐다. 정부입법 단계에서는 국민권익위원회를 제외한 국회의 역할은 매우 미약하였다. 정책 입안자인 김영란 위원장의 뒤를 이은 이정보 위원장은 청탁금지법의 입법을 완수하기에 이른다. 국회심의 단계에서의 정부위원회의 경우, 소관 상임위원회인 정부위원회 소속 국회의원들의 경우 입법의 수정 보완을 주장하면서 정책 결정이 늦춰지는 결과를 낳았으며 추가적인 대안 검토의 주장도 등장하는 등 정책 선도자로서의 다른 기능을 수행하기도 하였음을 알 수 있다.

48) 국가 차원의 반부패 관련 기본법을 당해 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」로 볼 수 있느냐와 관련하여 학계의 의견은 긍정설과 부정설로 갈라 서고 있다.

제5장 이해충돌방지법안의 입법 과정

공공부문이건 민간부문이건 다양한 분야에서 이해 충돌의 문제는 발생할 수 있다. ‘이해충돌’은 공직자가 자신의 사적 이익을 위하여 공직을 이용할 기회를 가지게 되는 잠재적 갈등상황으로, 그 자체로는 공익의 손실이 발생한 상태를 의미하는 부패라고 할 수는 없으나 과정상 부패로 전환되기 이전 단계라고 할 수 있겠다⁴⁹⁾.

이해충돌은 적절히 관리되거나 해결되지 않으면, 부패를 초래할 뿐 아니라, 정부를 향한 국민의 신뢰를 저하시키고, 공공정책 결정의 합법성, 공정성 및 공정성에 대한 공무원의 준수 의지를 약화시키며, 궁극적으로는 법의 지배(Rule of Law), 정책의 개발과 적용, 시장의 기능 및 공공 자원 분배의 왜곡을 초래하여 민주적인 정부의 기능을 훼손할 가능성이 있다. 이러한 문제점에 대한 인식 하에 OECD는 「이해충돌방지 가이드라인」을 마련하여 회원국에 이해충돌방지제도 마련을 권고하고, 각국의 이행상황을 관리하여 왔다.(이유봉, 2019)

제4장에서 살펴본 바와 같이 제정 및 시행까지 우여곡절이 많았던 청탁금지법이 이제는 인식의 측면은 물론이고 적용의 측면에서도 우리 사회에 제법 정착을 이룬 것이라고 평가할 수 있는 바, 이해충돌 방지에 관한 제도적 마련은 매우 시의성 있는 움직임이라고 판단한다.

이해충돌방지법안의 경우 현재 국민권익위원회의 정부입법안이 입법예고 후 국무회의 의결을 거쳐 국회로 제출된 상태이다. 따라서 본 장에서는 Kingdon 모형의 각 흐름에 따른 분석을 함에 있어서 제4장 청탁금지법의 입법 과정과는 달리 정부입안 단계와 국회심의 단계로 나누지 않고, 정부입안 단계만을 두고 고찰해 보기로 한다.

49) OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD (2004), p.8.

제1절 정책 문제의 흐름

(1) 지표

우리나라 반부패 정책 참여자들이 정책 문제의 흐름을 인지할 수 있는 대표적인 지표(Indicator)로는 우리나라의 반부패 컨트롤 타워라고 앞서 규정한 바 있는 국민권익위원회의 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 근거하여 실시하고 있는 부패방지시책평가, 공공기관 청렴도 측정, 부패인식도 조사라 할 수 있다. 이 중 부패방지시책평가는 특정한 공공기관을 대상⁵⁰⁾으로 하여 당해 공공기관의 반부패 정책 추진 노력, 정책 추진 효과 등을 계량 및 비계량 지표로 설정하여 평가하는 대표적인 정부 환류 지표라 할 수 있다. 다만 당해 평가는 공공기관으로 한정되어 있다는 점, 공공기관 청렴도 측정이나 부패인식도 조사와 같이 인식이나 경험 등을 묻는 설문 성격이 아닌 설계된 지표 등에 따른 평가자의 판단 등이 전제된다는 점 등에 비추어 보면 본 정책 문제의 흐름에 있어서의 지표로서는 배제하기로 한다.

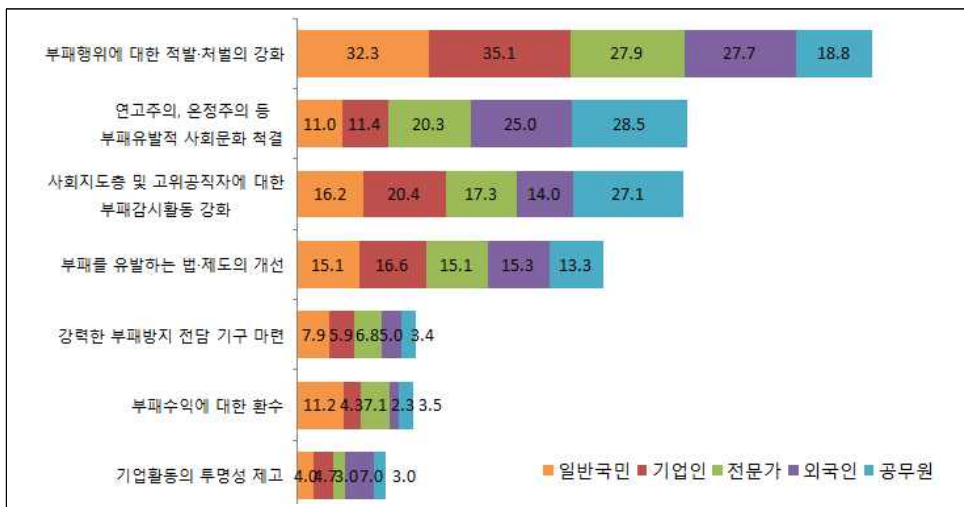
국민권익위원회가 부패인식도 조사를 매년 한 차례 진행하고 있음은 제4장에서 이미 소개한 바 있다. 국민권익위원회의 우리나라 국민 대상 부패인식도 조사⁵¹⁾에서는 공직자가 부패하다고 응답한 비율이 2015년 이래 지속적으로 60% 이상을 차지하는 등 끊임없이 발생하는 공직자의 비위·부패 사건 등으로 인하여 공직에 대한 국민의 신뢰 수준이 매우 낮은 실정이고, 이러한 공직자를 향한 국민의 인식은 결국 대한민국과 우리 사회가 ‘공정’과 ‘정의’라는 담론을 추구하는데 있어서 치명적인 걸림

50) 부패방지시책평가의 대상기관은 총 264개 기관으로 자세히 살펴보면 중앙행정기관 38개, 지방자치단체 중 광역자치단체 15개, 기초자치단체 40개, 교육자치단체 14개, 국공립대학 12개, 공공의료기관 13개, 공직유관단체 132개이다. 이상의 대상기관은 국민권익위원회 내 청렴조사평가과에서 선정하며, 매년 평가시마다 변동된다.(2020년 국민권익위원회 부패방지시책평가 기본계획안, 2020.03.)

51) 우리나라 국민권익위원회(ACRC)에서 주관하는 측정은 ‘부패 인식도 조사’라 하고, 국제투명성기구(TI)에서 주관하는 측정은 ‘부패인식지수(CPI)’라 칭하고 있다.

돌로 작용하고 있음 역시 주지의 사실이다. 이러한 부패문제 해결을 위한 최우선 과제를 묻는 항목에 대하여는 부패행위 적발·처벌 강화, 부패 유발 문화 개선, 고위직 부패감시 순으로 우선시되어야 한다고 응답하였다. 응답군별 응답률을 살펴보면 일반국민은 부패행위에 대한 적발·처벌의 강화를 최우선적으로 해결해야 할 과제라고 지적인 반면, 공무원들은 부패유발적 사회문화 척결을 제시하고 있는 것이 특징이다.(그림 5-1)

[그림 5-1] 우리나라의 부패문제 해결을 위한 과제 응답률 현황⁵²⁾



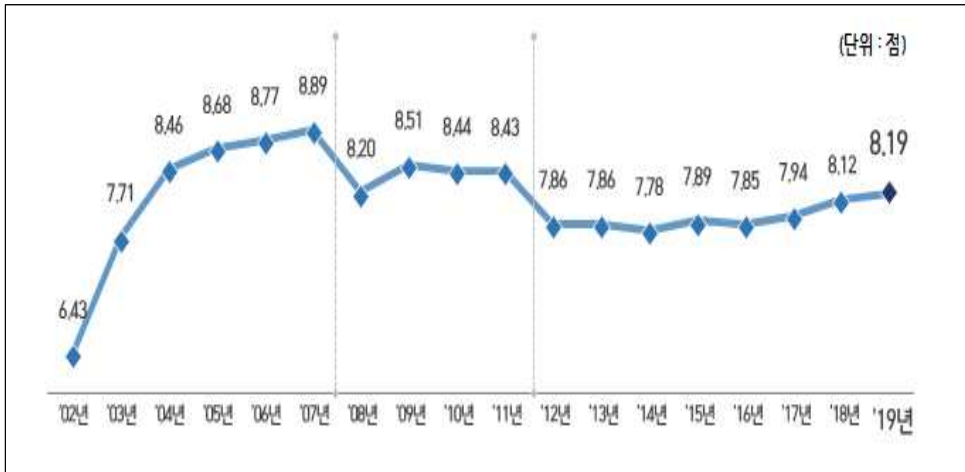
국민권익위원회가 공공기관을 대상으로 매년 1회 측정하는 공공기관 청렴도 측정⁵³⁾ 결과를 살펴보면, 우리나라의 공공기관 청렴도 결과는 2012년 모형 변경을 한 뒤로 줄곧 7점대의 추이를 보이면서 낮은 수준을 이어가다가, 2018년 8.12점으로 8점대를 돌파하기에 이른다.

청렴도 측정 체계가 10점 만점인 것에 비추어 보면, 공공기관의 청렴 수준이 크게 높은 것은 아니라고 할 수 있지만, 청탁금지법이 시행(2016년 9월 28일)된 이후로는 줄곧 상승 기조에 있음을 관찰할 수 있다.

52) 2018년도 부패인식도 조사 종합 결과(국민권익위원회, 2018)

53) 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 측정은 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청 및 공직유관단체를 대상으로 설문 기법을 통한 청렴도 측정을 실시하고 있으며, 대상기관은 2020년도 기준 총 723개 기관이다.(2020년도 공공기관 청렴도 측정 기본계획안, 2020.03.)

【그림 5-2】 우리나라의 공공기관 청렴도 측정 결과 추이⁵⁴⁾



국제투명성기구(TI, Transparency International)가 발표한 2019년도 국가별 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index⁵⁵⁾)에서 우리나라는 100점 만점에 59점, 180개국 중 39위⁵⁶⁾를 차지하며 측정 대상 국가에 편입된 이래 최고 점수를 기록했다.

당해 평가점수는 전년도(2018년) 대비 2점 상승, 국가별 순위로는 6단계가 상승한 수치이며, 최근 몇 년간의 우리나라 CPI 순위는 문재인 정부 출범 전인 2016년에는 52위, 문재인 정부 출범 후인 2017년에는 51위, 2018년 45위, 2019년에 39위로 총 13단계가 상승하는 등 지속적인 상승 국면에 있음을 관찰할 수 있다.

54) 2008년과 2012년은 모형 개편으로 인해 전년도와 시계열 단절이 일어난다.(점선부분)

55) 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI)에 반영되는 개별지수는 총 13개인데 우리나라는 10개 항목(타 국가의 경우를 살펴보면, 일본 9개, 미국 9개, 영국·독일은 8개 항목으로 구성)이며, 부패인식지수(CPI)에 반영되는 개별지수는 기업인 설문조사와 전문가 평가로 구분되고, 기업인 설문조사는 국제경영개발대학원(IMD), 정치경제위험자문공사(PERC), 세계경제포럼(WEF)의 3개 지표로 구성되어 있고, 전문가 평가는 베텔스만재단(BF)의 지속가능지수 및 변혁지수, 세계사법정의프로젝트(WJP), 민주주의 다양성연구원(V-Dem Institute), 아이에이치에스 마킷(IHS Markit), 이코노믹인텔리전스유닛(EIU), 정치위기관리그룹(PRS)의 7개 지표로 구성되어 있다.

56) 2010년(39위) 이후 9년 만에 30위권으로 재진입하였다.(국민권익위원회 보도자료, 2020.01.23.)

【표 5-1】 우리나라의 부패인식지수 변동 추이⁵⁷⁾⁵⁸⁾(2008~2019)

구분		'08	'09	'10	'11	'12	'13
점수		5.6	5.5	5.4	5.4	56	55
순위	전체	40/180	39/180	39/178	43/183	45/176	46/177
	OECD	22/30	22/30	25/33	27/34	27/34	27/34

구분		'14	'15	'16	'17	'18	'19
점수		55	54	53	54	57	59
순위	전체	44/175	43/168	52/176	51/180	45/180	39/180
	OECD	27/34	28/34	29/35	29/35	30/36	27/36

(2) 사건

2003년 참여연대는 삼성전자 사장 출신인 진대제 씨가 정보통신부 장관으로 임명되자 삼성전자 주식 9,194주를 보유하고 있는 상태에서 공직인 정보통신부 장관 직무를 수행하는 것은 전형적인 이해충돌에 해당한다며 보유주식의 매각을 촉구한다. 참여연대는 공개 서한, 1인 시위, 매각촉구 집회 등을 진행했으나, 진 장관은 자신의 이해충돌 상황을 인정하지 않았고, 주식을 매각하지도 않았다. 참여연대는 이와 관련하여 국회의원들의 주식 보유현황, 고위공직자들의 주식 보유현황을 모니터링하면서 이해충돌 문제를 지속적으로 제기하였고, 주식백지신탁제도 도입 및 이해충돌 규제를 촉구한다.

2005년 4월, 이해충돌 방지 장치의 마련과 관련하여 관련 법률인 공직자윤리법의 개정이 필요하다는 여론이 확산되었고 2004년부터 논의되던 주식백지신탁제도만 도입하는 방향으로 공직자윤리법의 개정이 이루어진

57) 국민권익위원회 보도자료(2020.02.23.)를 참고하여 재구성하였다.

58) 국제투명성기구는 2012년도에 부패인식지수 점수 체계를 기존의 10점 만점에서 100점 만점으로 변경하였다.(국제투명성기구, 2020)

다. 2005년 11월 19일 동 개정 법률이 시행⁵⁹⁾되자 2005년 12월 진대제 장관은 결국 삼성전자 주식을 매각한다. 공직자의 이해충돌 상황 및 방지 장치에 관한 논의가 오랜 시간 연구되지 못한 한계는 분명히 있지만, 공직자의 이해충돌과 관련한 논쟁이 계속 된다고 하더라도 법제화·제도화 작업을 통해 공직사회에 변화를 가할 수 있다는 점에서 이는 입법 작용의 무거움과 중요성을 다시 한 번 생각하게 하는 지점이라 하겠다.

공직자의 취업제한제도는 공직자윤리법⁶⁰⁾에서 규정하고 있다. 퇴직한 공직자가 이른바 로비스트가 되어 현업에 있는 공직자의 직무 수행의 공정성을 훼손하는 것을 막기 위해 퇴직 후 3년 간 공직에서 담당했던 업무와 관련 있는 일정규모 이상의 기업이나 기관·단체 등⁶¹⁾으로의 취업을 제한하는 제도로 퇴직 공직자의 취업 제한과 행위 제한 등으로 구성되어 있다. 참여연대는 2006년 이래 취업제한제도를 꾸준히 모니터링 해 오면서 그 결과를 보고서 형태로 언론에 공개해 왔다. 그럼에도 불구하고 금융감독원 출신 공직자가 은행이나 증권·보험업 관련 금융회사에 재취업하는 경우, 국토부 출신 공직자가 국토부로부터 감독을 받던 건설회사에 재취업하는 경우, 공정거래위원회 출신 퇴직 공직자가 공정거래위원회의 감독 대상인 영리 사기업체에 재취업하는 경우, 국방부나 방위사업청 소속 군인이나 군무원 또는 공직자가 퇴직 후 방위사업과 관련한 방위산업 기업체에 취업하는 경우 등이 지속적으로 발생하였다. 퇴직공직자의 취업제한과 취업승인 여부를 심사하는 공직자윤리위원회의 미온적인 취업 승인 심사도 학계와 언론으로부터 지속적으로 지적받고 있는 지점이다.

2014년 4월 세월호 사고 이후, 참사의 여러 원인 중 하나로 안전을 담

59) 공직자윤리법(법률 제7493호, 2005.05.18. 일부개정안)

60) 공직자윤리법 제17조(퇴직공직자의 취업제한) 이하

61) 인사혁신처는 공직자윤리법 제17조제1항제1호, 제3호 내지 제6호 및 제8항과 같은 법 시행령 제33조제5항에 따라 당해 연도에 적용되는 퇴직공직자 취업제한대상 영리사기업체 등을 고시의 형태로 밝히고 있는 바, 영리사기업체는 총 15,786개 기관, 비영리법인인 총 1,490개 기관이 있다.(인사혁신처 고시 제2019-11호, 제2019-12호)

당하는 해양수산부 산하 공직유관단체에 해양수산부 출신의 퇴직 공직자들이 재취업하거나 사실상의 영향력을 행사하는 행태 등이 지적되기 시작한다. 해양수산부 등을 퇴직한 공직자들이 관련된 항만공사 등에 재취업 한 뒤 업무상·사실상의 영향력을 행사하는 것 등을 지적하는 것이다.

이러한 세칭 관피아 논란이 불거지면서 청탁금지법의 제정과 공직자윤리법의 개정이 국회 차원에서 적극적으로 추진되었고, 2014년 말 공직자윤리법이 전격 개정되어 취업제한제도가 강화되기에 이른다. 개정 전에는 영리를 추구하는 사기업체가 아니라는 사유로 취업제한 대상에 포함되지 않았던 공기업, 안전·인가·허가·조달 등 대통령령으로 정하는 업무를 수행하는 공직유관단체, 대학설립 법인과 학교법인이 설립·경영하는 사립대학교, 종합병원과 종합병원을 개설한 비영리법인, 기본재산이 일정 규모 이상인 사회복지법인과 사회복지시설을 운영하는 비영리법인 등이 취업제한 대상기관으로 포섭된다.

2019년 1월, 손혜원 의원(현 열린민주당)이 목포 구시가지에 부동산과 관련한 투기를 했다는 의혹을 SBS가 보도하면서 본 논란은 시작한다. 국회 문화체육관광위원회 소속이었던 손 의원은 자신의 조카 등 몇몇 지인이 목포 구시가지 부동산을 매입하도록 권유하였고 이와 함께 국회 상임위원회에서 해당 지역의 문화재 지정을 촉구한 바 있다고 드러났다. 그러나 손혜원 의원은 부동산 투기 의혹을 부인하며 적극 반박하고 때로는 해명에 나섰으며 소속되어 있던 더불어민주당을 자진 탈당한 뒤 법적 대응도 진행 중에 있다. 이 때 부동산 관련 투기라고 볼 만한 현실적인 이익이나 관련 증거 등이 드러나지 않자 일부 언론은 초점을 이해충돌 문제로 전환한다. 당시 자유한국당을 비롯한 야당에서는 부동산 투기와 이해충돌 상황 모두에 해당한다며 손 의원을 비판했고, 나아가 이와 관련한 국정조사까지도 요구한 바 있다. 이에 손 의원은 자진하여 검찰의 수사를 요청하였고, 본인에 대한 투기 의혹을 최초 보도한 SBS를 검찰에 고소하기도 하였다. 현재는 관련 수사가 진행 중에 있다.

2019년 1월, 한국일보는 경북 김천이 지역구인 송언석 의원(현 미래통합당)이 김천역 바로 맞은 편 구도심에 대지 130.6㎡, 지상 4층 규모의 건물 지분을 가족들과 나누어 보유하고 있으며, 송 의원이 기획재정부 공무원과 국회의원으로 재직하며 김천역을 지나는 남부내륙철도 사업 추진 필요성을 주장해 지가 상승의 수혜를 입었다고 보도한다. 실제로 남부내륙철도 사업계획 원안에 있던 분기점은 KTX 김천구미역이었는데, 국토교통부는 2016년 6월 분기점을 김천역으로 변경하는 내용의 사업 계획을 확정된 것으로 알려졌다.

2019년 1월, 중앙일보는 장제원 의원(현 미래통합당)이 2018년 국회 예산결산특별위원회 자유한국당 간사로 활동하면서 일가가 운영하는 대학 지원 관련 예산 확대에 관여한 것이 문제가 되고 있다고 보도한다. 2018년 11월 29일 국회 예산결산특별위원회 제7차 예산안 조정소위원회의 회의록을 살펴보면 장제원 의원은 박백범 당시 교육부 차관에게 질의를 하면서 역량강화 대학에 관한 언급을 한다. 교육부는 2018년 8월 대학기본역량진단을 통해 30개 대학을 역량강화 대학으로 지정한 바 있다. 이는 입학 인구에 대비해 대학 수를 줄이기 위해 진행하는 평가로 역량강화대학에 속한 4년제 대학은 정원을 10% 감축하는 등 자활 방안을 강구해야 지원금을 받을 수 있게 된다. 장 의원의 친형 장제국 씨가 운영하는 동서대학교가 여기에 포함되어 있다는 사실이 확인된다.

위 세 가지 사례에서의 해당 의원들은 ‘목포 구도심 활성화’, ‘철도역사 활성화’, ‘각급 교육기관에 대한 지원 확대’ 차원의 적법하고 타당한 의정활동의 일환이라고 항변하며, 이해충돌 방지 의무 규정 위반 사실 자체를 극구 부인하고 있다. 그러나 이해충돌 방지 의무 준수에 있어서의 핵심 논점은 공직자가 수행하는 직무가 공직자의 사적인 이익(Interest)에 영향을 미칠 수 있는 상황을 사전에 방지하거나 제거하는 것인 바, 이들의 권한에 따른 직무 수행이 사적 이익에 영향력을 미칠 수 있으며, 이

런 직무를 회피하려고 노력하지 않았다는 점에서 이해충돌을 막기 위한 의무를 다했다고 보기 어렵고, 이는 이해충돌 방지 제도를 신설하려는 근본 취지 내지 정신을 정확히 이해하고 있지 못한 것으로 보인다. 물론 이해충돌 방지 의무는 현행 공직자윤리법⁶²⁾에서 규정을 하고 있기는 하지만 벌칙(처벌) 조항의 부재로 그 실효성(實效性)에 의문을 제기하는 학자들이 많음은 주지의 사실이다.

(3) 환류

이상의 논의를 살펴보면 우리나라 공직자의 이해충돌 방지 체계는 이렇다할 논의나 연구가 적극적이지 않았음을 알 수 있다. 청탁금지법 제정 이전에 공직자의 윤리적 의무 이행을 촉구하기 위한 공직자윤리법에서 공직윤리에 관한 기본적 사항을 규정하고 있었고 당해 법률 내에서 국가 또는 지방자치단체의 이해충돌 방지 의무(제2조의2제1항) 및 공직자 스스로의 이해충돌 방지 의무(제2조의2제2항)를 차례로 규정⁶³⁾하였다. 이어 동 조항을 보완하는 차원에서 공직자의 사적이익 추구 금지(제2조의2제3항) 및 퇴직 공직자의 이해충돌 방지 의무 사항(제2조의2제4항)을 규정⁶⁴⁾하기에 이른다. 그러나 끊임 없이 이어지는 공직사회 및 공직자의 각종 비위 사건, 일부 정부부처 및 권력기관의 적폐와 관습에 기

62) 공직자윤리법 제2조의2(이해충돌 방지 의무) ① 국가 또는 지방자치단체는 공직자가 수행하는 직무가 공직자의 재산상 이해와 관련되어 공정한 직무수행이 어려운 상황이 일어나지 아니하도록 노력하여야 한다. ② 공직자는 자신이 수행하는 직무가 자신의 재산상 이해와 관련되어 공정한 직무수행이 어려운 상황이 일어나지 아니하도록 직무수행의 적정성을 확보하여 공익을 우선으로 성실하게 직무를 수행하여야 한다. ③ 공직자는 공직을 이용하여 사적 이익을 추구하거나 개인이나 기관·단체에 부정한 특혜를 주어서는 아니 되며, 재직 중 취득한 정보를 부당하게 사적으로 이용하거나 타인으로 하여금 부당하게 사용하게 하여서는 아니된다. ④ 퇴직공직자는 재직 중인 공직자의 공정한 직무수행을 해치는 상황이 일어나지 아니하도록 노력하여야 한다.

63) 법률 9402호(2009.02.03.)

64) 법률10982호(2011.07.29.)

초한 비위 행위 등은 현행의 법과 제도로는 공직자 비위사건 및 공공부문 부패 문제를 척결하기에 여전히 부족하다는 현실에 눈뜨게 하였다.

이에 국민권익위원회는 공직기강 확립 대책 마련에 착수한 가운데 2011년 6월 14일 국무회의에서 ‘공정사회 구현, 국민과 함께하는 청렴 확산 방안’을 보고하며 고질적인 공직 부패에 대한 대응책으로써 「공직자의 사익추구 및 청탁수수 금지법안」의 입법 필요성을 피력하며 법안 제정을 촉구하기에 이른다. 앞서 논의를 전개한 바와 같이, 동 법률안을 지속적으로 정비·수정해 나가면서 2011년 11월 18일, 국민권익위원회는 공직자의 사익추구 및 청탁수수 금지법 제정을 위한 공청회를 개최한다. 그 간의 반부패·청렴 정책에 대한 한계를 극복하기 위해 한 차원 높은 공직자의 윤리적 기준 마련을 위한 제도적 기반 구축이 필요하다는 발제(발제자는 김의환 당시 국민권익위원회 부패방지국장)에 토론자들⁶⁵⁾이 공감하였다.

뒤이어 2012년 2월 21일, 이번에는 부정청탁 및 이해충돌 방지법안으로 정비·수정한 법안에 대한 공청회를 개최하여 의견을 수렴한다. 공직자의 부패 근절 및 공정한 직무수행 보장을 위해서는 청탁 수수 및 부정한 사익(私益) 추구 등 이해충돌 상황의 효과적인 관리·방지가 필요하다는데 인식을 같이하였다. 박계옥 당시 국민권익위원회 부패방지국장이 ‘부정청탁 및 이해충돌 방지법 추진 배경 및 주요 내용’이라는 주제로 발제를 진행하였고, 토론자들⁶⁶⁾은 이에 관한 의견을 개진하였는데, 당시 논의는 이해충돌 방지 제도 보다는 공직자에 대한 부정한 청탁과 그 처벌

65) 토론자는 총 9명으로 권택기 국회의원(한나라당), 이성남 국회의원(민주당), 박인환 건국대 법학전문대학원 교수, 서보학 경희대 법학과 교수, 김유환 한국법제연구원 원장, 김두열 KDI 연구위원, 김진 중앙일보 논설위원, 채원호 경실련 정부개혁위원장, 윤태범 참여연대 행정감시센터 소장 등이 있다.

66) 토론자는 총 8명으로 신은철 국토해양부 감사관, 유국렬 식품의약품안전청 감사담당관, 박균성 경희대 행정법 교수, 윤태범 방송통신대 행정학 교수, 부경북 TY&Partners 변호사, 김남기 조선일보 논설위원, 박태진 대한상의 지속가능경영원장, 송준호 흥사단 투명사회운동본부 공동대표 등이 있다.

의 실효성 등에 초점이 맞추어져 있었다. 뒤 이은 청탁금지법의 제정에 이르기까지 동 기간 동안 국민권익위원회 위원장의 교체, 행정부 구성의 변화, 대통령 선거 등 여러 정치적 현안에 둘러싸인 이해충돌 방지 관련 법안은 그 제정을 위한 진척이 더딜 수 밖에 없었다. 그러다가 현 박은정 국민권익위원회 위원장의 취임과 반부패 5개년 추진계획 수립 등을 통하여 이해충돌 방지 장치 마련에 대한 공감대가 형성되기 시작하였고, 국민권익위원회는 2019년 3월 12일 이해충돌방지제도 입법을 위한 공개 토론회를 개최하기에 이른다.

【표 5-2】 이해충돌방지법 입법 과정에 관한 「정책문제의 흐름」

영역	항목	분석대상 자료
정 책 문 제 흐 름	1-1. 지표	<ul style="list-style-type: none"> - 국민권익위원회의 부패인식도 조사 - 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 측정 - 국제투명성기구의 부패인식도지수
	1-2. 사건	<ul style="list-style-type: none"> - 특정 공직자에 대한 이해충돌 의혹 제기 및 관련사건 발생 <ul style="list-style-type: none"> - 진대제 장관 주식보유 의혹(2003) - 손혜원 의원 부동산 투기 논란(2019) - 송언석 의원 철도사업 논란(2019) - 장제원 의원 역량강화 대학 선정 논란(2019) - 공직자 이해충돌 방지 장치 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 세월호 사건(2014) 및 공직자윤리법 개정(2016) - 공무원 행동강령 개정(2018)
	1-3. 환류	<ul style="list-style-type: none"> - 국민권익위원회 공청회(2011, 2012) - 국민권익위원회 토론회(2019)

제2절 정책 대안의 흐름

2012년 입법 추진된 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안은 국민의 공공기관에 대한 신뢰를 확보하고 공직자의 청렴성을 보장하기 위하여 입법이 추진되었다고 할 것이며, 법안의 주된 내용은 공직자에 대한 부정한 청탁의 금지, 공직자의 금품등 수수 금지, 공직자 자신의 직무 수행과 관련한 이해충돌의 방지에 관한 사항 등 총 3개 유형의 행위 제한을 주요 골자로 하는 것이었다. 2013년 8월 5일 국민권익위원회는 정부안을 국회에 제출하였으나, 국회 내 소관 상임위원회인 정무위원회의 법안 심의 과정에서 이해충돌 방지를 위한 적용대상 직무 범위에 대하여 합의를 도출하지 못하고 있던 중, 2015년 1월 8일 정무위원회 법안 심사소위원회에서 이해충돌 방지 부분을 전격적으로 삭제한 뒤 이를 최종 합의안으로 상정토록 의결하기에 이른다. 이에 같은 해 3월, 본회의 의결을 거쳐 수정된 법률안이 공포되었고, 주지하다시피 2016년 9월 28일을 기하여 시행에 들어갔다. 종국적으로 법안의 정식 명칭은 당초 입법 예고된 초안과는 달리 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」로 결정되었다.

2015년 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률이 제정·공포된 이후 잠자고 있던 이해충돌 방지 장치에 관한 논의가 다시 시작된 때는 2016년이라고 하겠다. 공직자의 이해충돌과 관련한 법안이 다수 발의되었는데, 제정·공포된 청탁금지법에 이해충돌 방지에 관한 사항을 포함시키는 것을 골자로 하는 법안 발의가 3건⁶⁷⁾이 있었고, 별도의 「공직자의 이해충돌방지법」을 발의한 경우⁶⁸⁾가 1건이 있었다.

67) 각 안철수 의원 대표발의안, 권은희 의원 대표발의안, 신창현 의원 대표발의안이다.
(세부내용은 표 5-3 참조)

68) 채이배 의원 대표발의안이다.(세부내용은 표 5-3 참조)

【표 5-3】 이해충돌방지법 입법안의 유형 현황

구분	① 권익위 원안 ⁶⁹⁾	② 안철수 안	③ 권은희 안	④ 신창현 안	⑤ 채이배 안
법안 명칭	부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지 법안	부정청탁 금지 및 공직자등의 이해충돌 방지에 관한 법률	부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률	부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률	공직자의 이해충돌 방지법안
발의 일자	2013.08.	2016.08.	2018.04.	2019.01.	2019.02.
유형 구분	제정	개정	개정	개정	제정

각 법안을 비교·분석해 보면 다음과 같은 차이점을 발견할 수 있다.

첫째, 적용범위와 관련한 규정이다. 전술한 바와 같이, 당초 2013년 8월 5일 정부에 의해 발의된 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안, 즉 권익위 원안의 경우 적용대상을 공직자만으로 한정하였음에 반하

69) 2013년 8월 5일 당초 국민권익위원회에 의해 제출된 정부 원안은 총 32개 조문으로 이루어져 있으며, 총칙(제1장), 부정청탁의 금지 등(제2장), 금품등의 수수 금지 등(제3장), 공직자의 이해충돌 방지(제4장), 이해충돌 방지에 관한 업무의 총괄 등(제5장), 징계 및 벌칙(제6장)으로 구성되어 있었다. 그 중에서 제3장 공직자의 이해충돌 방지에 관한 장은 이해충돌을 방지하기 위한 사적 이해관계가 있는 경우의 직무의 수행 금지, 고위공직자의 사적 이해관계가 있는 직무의 수행 금지, 직무 관련 외부활동 금지, 직무관련자와의 거래 제한, 가족채용 제한, 소속 공공기관 등과의 계약체결 제한 등에 관한 내용을 포함하고 있었다. 그러나 국회 논의 과정에서 제3장(이해충돌 방지에 관한 업무의 총괄 등)의 규정 내용을 삭제한 채, 부정청탁과 금품등 수수 금지 사항을 주요 골자로 하는 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(약칭명 : 청탁금지법)」이 최종 입법되면서, 이해충돌에 관한 규정은 입법상의 미완의 과제로 남겨져 오늘에 이른다.

여 다른 법안들(안철수 의원안, 권은희 의원안, 신창현 의원안)의 경우 적용대상을 현행 청탁금지법의 그것과 동일하게 적용⁷⁰⁾하고 있다. 하지만, 국민권익위원회가 최종 입법예고한 이해충돌방지법안의 경우에는 그 적용대상을 청탁금지법의 적용대상 중 사립학교 교직원 및 언론인 등을 제외하고 있음을 알 수 있다.(표 1-1 참조)

둘째, 공직자의 직무가 공직자 자신 또는 일정한 인간관계로부터 터잡은 지위(위치)에서 사적(私的)인 이해관계에 놓일 가능성이 있는 경우, 해당 직무와의 거리를 두는 방식을 취한다. 법안별로는 제척·기피·회피(권익위 원안, 안철수 의원 안, 신창현 의원 안), 신고(권은희 의원 안), 업무담당자 변경 신청(채이배 의원 안) 등의 방식이 제안되었음을 알 수 있다.

셋째, 현행 「공직자윤리법」의 재산등록 제도와 비슷한 사적 이해관계 상태에 대한 등록·신고·공개 제도의 도입 사항이다.(채이배 의원 안)

넷째, 고위공직자의 사적 이해관계와 관련하여, 취임 전 민간 활동 내역서 제출, 취임 전 소속했던 법인·단체와 관련한 직무 수행 금지(권익위원안, 안철수 의원 안, 신창현 의원 안), 사적 이해관계의 공개, 대리·고문·자문 등의 용역을 제공하였던 자 역시 사적 이해관계자에 포함(권은희 의원 안)하는 방안 등이 그것이다.

국민권익위원회는 2018년 4월 18일, 종전 법안의 입법예고 당시 포함되어 있었던 이해충돌 방지에 관한 사항을 공무원 행동강령(대통령령)에 포함하는 공무원 행동강령 개정안을 마련하고 그 해 4월부터 시행에 들어갔다.

70) 표 5-3 참조

2001년 「부패방지법」이 제정되면서, 공직사회의 부패 예방과 청렴한 공직풍토의 조성을 위해 「공무원 행동강령」을 제정⁷¹⁾하도록 하였는데, 이에 따라 2003년 금품·향응 등을 받는 행위의 제한에 관한 사항, 직위를 이용한 인사관여·이권개입 등의 금지 등 공무원이 지켜야 할 행동기준을 「공무원 행동강령」에 담아 대통령령으로 제정하였다. 그 후 2008년, 2016년, 2018년 1월 및 12월에 주요 부분에 대한 보완과 추가를 반영하는 개정이 있었다. 특히, 2016년 개정에서는 2015년 3월 27일에 제정·공포되어, 2016년 9월 28일 시행에 들어간 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 내용을 적극 반영하여, 금품등의 수수 금지와 외부강의시 사전 신고 및 사례금 수수 제한 등에 관한 사항을 규정토록 하였다. 뒤이은 2018년 1월에는 과거 2013년 8월 정부에 의해 발의되었던 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지법안에서 제안된 이해충돌방지를 위한 사항과 유사한 사적 이해관계에 대한 제반 규정을 담아내었다. 아울러 2018년 12월 24일에는 공무원이 직위나 영향력을 행사하여 직무관련자에게 부당한 행위를 하는 이른바 ‘갑질행위’를 금지하고, 출장·행사·연수 등과 관련한 감독기관의 피감기관에 대한 부당한 요구를 금지하는 사항과 관련한 규정⁷²⁾이 추가되면서 현행에 이르고 있다.

71) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제8조(공직자 행동강령)

① 제7조에 따라 공직자가 준수하여야 할 행동강령은 대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 공직유관단체의 내부규정으로 정한다.

72) 제14조의2(감독기관의 부당한 요구 금지) ① 감독·감사·조사·평가를 하는 기관(이하 이 조에서 “감독기관”이라 한다)에 소속된 공무원은 자신이 소속된 기관의 출장·행사·연수 등과 관련하여 감독·감사·조사·평가를 받는 기관(이하 이 조에서 “피감기관”이라 한다)에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부당한 요구를 해서는 안 된다.

1. 법령에 근거가 없거나 예산의 목적·용도에 부합하지 않는 금품등의 제공 요구
2. 감독기관 소속 공무원에 대하여 정상적인 관행을 벗어난 예우·의전의 요구

② 제1항에 따른 부당한 요구를 받은 피감기관 소속 공직자는 그 이행을 거부해야 하며, 거부했음에도 불구하고 감독기관 소속 공무원으로부터 같은 요구를 다시 받은 때에는 그 사실을 피감기관의 행동강령책임관(피감기관이 「공직자윤리법」 제3조의 2제1항에 따른 공직유관단체인 경우에는 행동강령에 관한 업무를 담당하는 직원)

제5장 제1절에서 소개한 OECD의 이해충돌 개념을 보다 깊이 들여다 보면 충돌 상황이 얼마나 현재화되어 있는가에 따라 잠재적 이해충돌, 외견상 이해충돌, 실질적 이해충돌로 구분해 볼 수 있다. 이를 차례대로 살펴보면 잠재적 이해충돌이란 공무원이 장래에 공적 책임과 관련되는 갈등을 야기하는 일에 개입되는 경우 발생할 수 있는 이해의 충돌로서 공직으로부터 물러난 뒤 재취업이 대표적인 예로 소개된다. 외견상 이해충돌은 공무원의 사익이 부적절하게 공적인 권한 행사에 영향을 미칠 가능성이 있는 상태로 놓여짐을 의미하는 바, 부정적 영향이 현재화된 상태를 의미하는 것은 아니라고 한다.

가령 공공기관의 계약 체결 담당업무를 수행하는 공직자가 투명한 절차 없이 자신의 가족이 대표이사로 재직 중인 회사를 당사자로 하는 계약을 한 예로 들 수 있다. 끝으로 실질적 이해충돌이라 함은 공직자의 직무 수행과 사적인 이익 추구 사이의 갈등으로서 공직자가 자신의 직무 수행과 책임에 부적절하게 영향을 미칠 수 있는 사적 이익으로서 현재 발생하고 있거나 과거에 발생한 이해충돌이라고 하겠다.(이유봉, 2019)

‘부패’란 공무를 담당하는 공직자가 위임받은 권한을 오용하는 행위를 통하여 발생하는 것이라고 한다. 부패는 뇌물수수, 부당이득의 수취, 부정한 청탁, 공익과 사익의 충돌(이른바 이해충돌, Conflict of Interest) 상황에서 주로 발생한다.

우리나라의 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조는 ‘부패행위’를 공직자가 그 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을

말한다. 이하 이 조에서 같다)에게 알려야 한다. 이 경우 행동강령책임관은 그 요구가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지체 없이 피감기관의 장에게 보고해야 한다.

③ 제2항 후단에 따른 보고를 받은 피감기관의 장은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 사실을 해당 감독기관의 장에게 알려야 하며, 그 사실을 통지받은 감독기관의 장은 해당 요구를 한 소속 공무원에 대하여 징계 등 필요한 조치를 해야 한다. [본조신설 2018. 12. 24.]

남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위라고 규정⁷³⁾하고 있다. 부패는 공직에 대한 국민의 신뢰를 상실시켜 법치 국가 원칙과 민주주의 작동원리의 근간을 훼손시킬 뿐 아니라 경제적 손실을 가져오는 바 반드시 척결되어야 할 대상이라는 점에서는 이론의 여지가 없다고 하겠다. 이 점은 여러 국제적 문서들, 특히 OECD의 부패방지협약과 권고들, 유럽연합의 협약, 유럽참사회의 부패방지를 위한 권고 및 각종 결정들에서 잘 나타나고 있다. 유럽연합(EU)에서는 이탈리아, 그리스 등의 재정위기와 부패의 관련성에 특별히 주목하면서 각 회원국들에게 입법, 사법, 행정의 각 영역에서 시스템 정비, 문화 조성, 대중 작업의 강화 등을 통한 부패 척결을 강조하고 있다.

유럽연합위원회에서 2014년 2월 3일에 발간한 유럽연합 부패척결보고서를 보면, 유럽연합 회원국들이 부패에 대응하는 방식은 각국의 부패인식과 부패현실에 따라 매우 상이하다는 점을 알 수 있다. 아주 낮은 수준의 부패 인지와 뇌물수수 경험이 있는 덴마크, 핀란드, 룩셈부르크, 스웨덴에서는 부패가 만연하다고 생각하는 국민의 비율이 유럽연합 평균(74%)보다 적었다.

영국은 부패인식도와 뇌물수수 경험이 1% 미만이지만 국민들 사이에 퍼져있는 부패가 만연하다는 인식은 64%였다. 독일, 네덜란드, 벨기에, 에스트란드, 프랑스의 경우에도 부패인식도와 뇌물수수 경험이 매우 낮았으며 이들 국가들은 국제투명성기구의 부패인식도 조사에서도 상위를 차지⁷⁴⁾하고 있음을 알 수 있다.

73) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조(정의)

4. “부패행위”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위

나. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위

다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

74) 독일(9위, 80점), 네덜란드(8위, 82점), 프랑스(23위, 69점) (국제투명성기구, 2019)

【표 5-4】 이해충돌방지법안 입법 과정에 관한 「정책대안의 흐름」

영역	세부내용
정 책 대 안 흐 름	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안 발의(2012) ○ 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 공포(2015) ○ 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 시행(2016) ○ 공무원 행동강령 개정(2018) <ul style="list-style-type: none"> - 공무원의 이해충돌방지 조항 삽입 및 제도 시행 ○ 이해충돌방지법안 개정안 발의 <ul style="list-style-type: none"> - 안철수 의원안(2016), 권은희 의원안(2018) 신창현 의원안(2019), 채이배 의원안(2019)

제3절 정치의 흐름

2016년 9월 28일 청탁금지법이 시행되면서 공직자등에 대한 적용 문제, 부정한 청탁의 금지, 금품등 수수시 처벌 조항, 외부강의등 사전 신고를 위한 신고대상 범위 문제 등 법률의 시행에 따라 필수불가결하게 수반되는 해석의 문제, 법률의 안정적 정착을 위한 공공부문으로의 교육 및 청탁방지담당관 워크숍 등 여러 시책들을 추진하면서 우리나라는 청탁금지법에 매몰되어 있다고 해도 과언이 아니었다. 자연스럽게 국회 논의 과정에서 삭제되었던 이해충돌 부분에 대해서는 조금씩 잊혀져 가는 듯 했다.

2016년 4월 13일, 국회는 20대 총선을 치르고 난 뒤 새로이 구성되었다. 20대 국회의원 선거는 최종 투표율 58%로 치러졌으며, 지역구 253석, 비례대표 47석으로 총 300명의 국회의원을 선출한다. 20대 총선은 당시 여당인 새누리당의 참패와 더불어민주당 등 야권의 압승으로 점철되었는데 정권심판론, 선거개입설 등 복잡한 이슈 전쟁은 지속되었다.

2016년 9월 28일, 청탁금지법이 1년 6개월의 유예기간을 거쳐 시행된다. 청탁금지법의 소관부처라고 할 수 있는 국민권익위원회는 법 시행 초기의 혼란을 최소화하기 위하여 관련 교육훈련을 강화하였고, 각종 설명회 등을 개최하여 법률 내용의 정확한 전달을 위한 노력을 경주한다. 그러나 언론과 국회는 취재·보도 및 국정감사 등을 통하여 청탁금지법 적용 대상자의 문제, 금품등 수수 금지 조항(청탁금지법 제8조 이하)의 예외 사유로 규정되고 있는 이른바 3·5·10 조항⁷⁵⁾에 대한 부당함 등의 끊임없는 공격을 받아야 했다. 결국 국회 개원 초기에 이해충돌 방지와 관련한 논의는 없었고, 청탁금지법의 시행에 따른 졸속 입법, 법률 적용 문제, 해석의 문제 등이 주로 논의되고 있었다.

이어 헌정 사상 초유의 박근혜 당시 대통령 탄핵⁷⁶⁾을 겪고 나서 국회는 입법활동이나 의정활동이 활발히 전개되지 못하게 된다.

2017년 5월 9일, 대통령 선거를 통해 제19대 문재인 대통령이 취임한다. 문재인 정부는 취임 후 국정기획자문위원회를 발족하고 ‘문재인 정부 국정운영 5개년 계획’을 수립·발표한다. 여기서 ‘국민의 나라 정의로운 대한민국’이라는 국가비전을 설정한 뒤, 100대 국정과제를 선정하고 5가지 목표를 세운다. ‘국민이 주인인 정부, 더불어 잘사는 경제, 내 삶을 책임지는 국가, 고르게 발전하는 지역, 평화와 번영의 한반도’가 그것인데, 이 중 첫 번째 전략과제의 첫 번째 국정과제가 ‘적폐의 철저하고 완전한 청산’, 두 번째 국정과제가 ‘반부패 개혁으로 청렴한국 실현’이었다. 본 전략과제의 주무부처는 각각 법무부와 국민권익위원회인데, 세부 추진사항을 보면, 부패방지 시스템의 구축, 공익신고자 보호, 중대 부패범죄 처벌 강화, 민관협력형 부패방지체계 확립, 시민공익위원회 설치가 있다. 이러한 과제 추진을 통하여 국제투명성기구가 평가하는 부패인식지수

75) 현재는 청탁금지법 시행령 개정으로 공직자등이 직무관련자로부터 수수(收受)할 수 있는 음식물·선물·경조사비 가액의 상한액이 각 3만원, 5만원, 5만원으로 변경되었다.(2018.01.16. 국무회의 의결, 2018.01.17. 시행)

76) 국회는 2016년 12월 9일 탄핵소추안을 가결하고, 헌법재판소는 2017년 3월 10일 대심판정에서 피청구인 박근혜를 대통령직에서 파면시키기로 재판관 8명 전원일치로 결정한다.(헌재 2016헌나1 결정)

(CPI) 20위권 도약을 목표로 설정해 놓은 상태이다. 이렇듯, 정부 차원의 반부패 개혁 움직임이 동력을 얻자, 국민권익위원회는 반부패 법령의 개혁 작업 중 하나인 이해충돌방지법안 마련을 다시 검토하기 시작하였고, 우선 행정부 차원의 제도 마련 작업에 들어간다. 그리고 법률안 마련 작업과 함께 대통령령인 공무원 행동강령 개정 작업을 추진하여 2018년 4월, 이해충돌 방지 사항을 규정한 내용을 공무원 행동강령에 포섭시키는 데 성공한다.

2017년 6월, 국민권익위원회 위원장이 청탁금지법이 시행되었을 당시의 성영훈 위원장에서 박은정 위원장으로 교체·임명된다. 박은정 위원장은 법학자 출신인데 해당 청탁금지법의 시행 과정을 지켜보면서 이해충돌방지 제도에 대한 필요성을 느낀 바 있다⁷⁷⁾. 취임 이후 꾸준히 동 작업을 진행하면서 공직자의 이해충돌방지법안 정부안을 최종 마련하였고, 2019년 7월 19일부터 40일 간 입법예고를 한 바 있다.

입법예고안을 살펴보면, 공직자가 직무수행 과정에서 직면할 수 있는 이해충돌 상황을 효과적으로 예방하고 관리할 수 있도록 8개의 세부적인 행위기준을 담고 있다. 먼저 인·허가, 승인, 조사·검사, 예산·기금, 수사·재판, 채용·승진, 청문, 감사 등의 업무를 수행하는 공직자는 직무수행 과정에서 자신과 직무관련자 사이에 사적 이해관계가 있다는 것을 알게 됐을 경우 소속기관장에게 그 사실을 신고하고 해당 업무에서 배제될 수 있도록 회피신청을 해야 한다. 또 공직자와 직무관련자 사이의 부당한 거래를 사전에 예방하고 이를 차단하기 위해 공직자 자신이나 배우자 등이 직무관련자나 과거에 직무관련자였던 자와 금전, 유가증권, 부동산 등을 거래하려는 경우에도 미리 소속기관장에게 신고해야 한다. 아울러, 직무관련자에게 사적(私的)으로 자문 등을 제공하고 대가를 받는 경우와 같이 공정한 직무수행을 저해할 우려가 있는 외부 활동을 금지함으로써 공직자가 이해충돌 상황에 직면하는 것을 사전에 예방하기 위한 규정도 포함한 바 있다. 만약 공직자가 직무관련자와의 사적인 이해관계나 금전

77) 박은정 교수 정년기념 대담(서울대학교 법학 제59권 제1호 91쪽~118쪽(2018.02.07.))

등 거래행위를 사전에 신고하지 않거나 금지된 직무 관련 외부활동을 할 경우에는 2천만 원 이하의 과태료가 부과된다. 공직자가 공공기관의 물품·차량·토지·시설 등을 사적으로 사용하는 것도 금지된다. 만약 공직자가 공공기관의 물품 등을 사적인 용도로 사용·수익하거나 제3자로 하여금 사용 또는 수익하게 할 경우 2천만 원 이하의 과태료가 부과되는 것은 물론 그러한 위반행위로 얻은 재산상 이익은 전액 환수된다. 이와 함께 공직자가 직무수행 중 알게 된 비밀을 사적인 이익을 위해 이용하거나 제3자로 하여금 이용하도록 하는 행위도 엄격히 금지한다. 직무상 비밀을 이용해 재산상의 이익을 취득한 경우 전액 몰수하거나 추징하고 7년 이하의 징역 또는 7천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정했다. 실제로 이익이 실현되지 않은 경우에도 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금을 부과하도록 함으로써 공직자의 직무상 비밀 이용에 대한 처벌을 강화⁷⁸⁾했다.

【표 5-5】 이해충돌방지법안 입법 과정에 관한 「정치의 흐름」

영역	세부내용
정 치 흐 름	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입법부 구성원의 변경(20대 국회의원 총선거)(2016.04.) <ul style="list-style-type: none"> - 제20대 국회 임기 : 2016.05.30. ~ 2020.05.29. - 제21대 국회 임기 : 2020.05.30. ~ 2024.05.29. ○ 박근혜 대통령 탄핵(2017.03.) ○ 문재인 대통령 당선(19대 대통령 선거)(2017.05.) ○ 국민권익위원회 위원장의 교체 <ul style="list-style-type: none"> - 성영훈→박은정(2017.06.)

78) 국민권익위원회 보도자료(2019.07.19.)

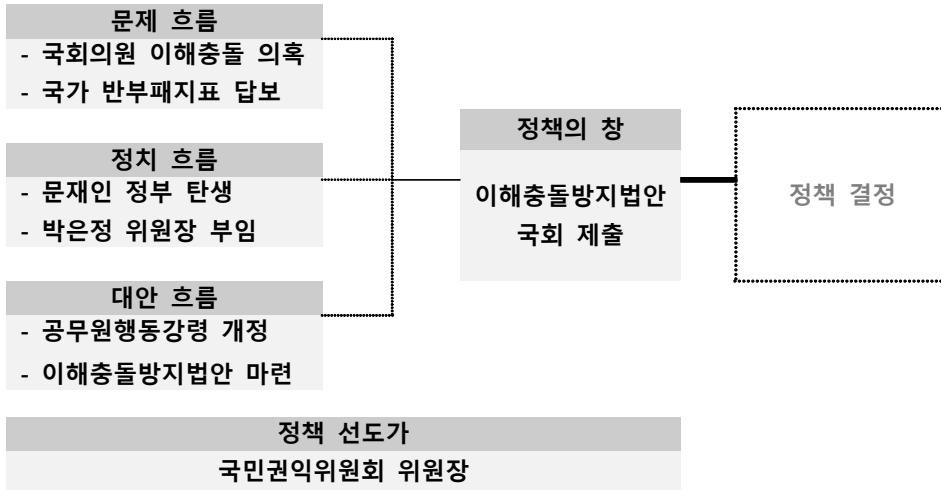
제4절 정책의 창

청탁금지법 시행 이후, 우리 사회는 공직사회에 만연한 부패 및 각종 비위행위에 대하여 보다 높은 수준의 국민적 합의를 도출해 냈고, 국민의 도덕적 눈높이 또한 높아졌음은 앞서 살펴본 각종 국가 지표가 잘 설명해 주고 있다. 국회의원들의 이해충돌 방지의무 해태(懈怠)라는 문제의 흐름, 대통령 탄핵과 문재인 정부의 새로운 탄생 그리고 반부패 컨트롤 타워인 국민권익위원회의 꾸준하고 지구력 있는 이해충돌 방지 관련 법 제화·입법화 노력이라는 정치의 흐름, 국민권익위원회가 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제정 시, 당초 정부안에는 포함돼 있었으나 국회 논의 과정에서 제외됐던 ‘이해충돌 방지 관련 규정’을 별도로 입법화한 정책대안의 흐름 등이 결합을 일으켜 공직자의 이해충돌방지법안 마련 및 국회 제출이라는 정책의 창이 마침내 열린다.

앞서 살펴본 청탁금지법의 경우, Kingdon 모형에 따르면 정책의 창이 열리고 국민권익위원회, 해당 소관 상임위원회인 정무위원회, 여당과 야당 측 간사 의원 등 정책 선도자의 적극적 자기 역할에 더하여 일관된 국민의 여론, 언론의 동향 등 정치문제의 흐름 등이 강하게 나타나 청탁금지법 제정이라는 정책 결정에 이르게 되었음을 이미 살펴본 바 있다.

이와는 달리 이해충돌방지법안의 경우에는 정책 선도자가 등장하여 기존에 없던 법률이나 제도를 새로이 창출해 내는 것이 아닌 2012년부터 꾸준히 제기되고 준비되어 왔던 공직자의 이해충돌 방지 관련 사항을 다시 한 번 정책의 주제로 끌어들이고 여기에 에너지를 불어 넣는 역할을 하는 정책 선도자가 필요했고, Kingdon 모형에서 등장하는 세 가지의 흐름의 우연적 결합과 동시에 정책 선도자가 처음부터 함께 이러한 흐름들을 지배하고 주도하는 다른 연구 결과와는 독특한 양상을 보이고 있음을 발견할 수 있다.

【그림 5-3】 Kingdon 다중흐름모형을 통해 본 이해충돌방지법안



제5절 정책 선도가

이해충돌방지법안의 정책 선도가를 꼽자면 다시 ‘부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지법안’이 입법 추진되었던 2012년으로 거슬러 올라가야 한다. 청탁금지법안 초안을 마련하고 입법을 가장 공격적이고도 적극적으로 추진한 정책 선도가는 김영란 전 국민권익위원회 위원장이라고 하겠다. 하지만 당해 법률의 제출안이 국회의 논의 과정에서 변곡이 일어난 것은 안타까운 일이라고 할 수 있다. 보다 면밀하고 깊이 있는 논의 보다는 정치 문제의 흐름 차원에서 언론의 압박과 국민 정서에 떠밀려 춤출수 없었던 과정을 거쳐 입법이 완성되었음은 앞에서 여러 차례 지적한 바 있다. 현대 행정의 패러다임은 점차 시민참여와 민관 협치 강화로 전환되고 있음은 주지의 사실이다.(이승중, 2013) 따라서 입법 과정 자체에서 보다 많은 민관 협력과 대중의 의견 수렴 절차가 필수불가결한 요소라고 하겠다.

정책 선도가가 정책의 창을 열기 위한 요소로 앞서 권위, 전문성, 소통을 꼽은 바 있다. 이해충돌방지법안(보다 자세한 세부 내용은 아래 표 5-7 참조)은 20대 국회 임기 종료일(2020년 5월 29일)을 약 4개월 앞두고 국무회의 의결⁷⁹⁾을 하였다.

【표 5-6】 공직자의 이해충돌방지법안 세부 내용⁸⁰⁾

항목	세부 내용	
목적	공직자의 직무수행과 관련한 사적 이익추구를 금지함으로써 공직자의 직무수행 중 발생할 수 있는 이해충돌을 방지하여 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보	
적용 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 적용대상기관 : 국회·법원 등 헌법기관, 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육자치단체, 지방의회, 각급 국공립학교, 공공기관 및 공직유관단체 - 적용대상자 : 모든 공직자(공무원과 공직유관단체 임직원) 및 공무원수행사인 	
정의	<ul style="list-style-type: none"> - 고위공직자 : 차관급 이상의 공무원, 국회의원, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사·교육감 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장), 공직유관단체 및 공공기관의 장 등 - 직무관련자 : 공직자의 직무와 관련하여 일정한 행위나 조치의 요구를 하려는 자, 공직자의 권한 행사(또는 불행사)로 이익(또는 불이익)을 직접적으로 받는 자, 공공기관과 계약 체결하려는 자 등 - 이해충돌 : 공직자가 직무를 수행할 때에 자신의 사적 이해관계가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황 - 사적이해관계자 : 공직자와 그 가족, 공직자 또는 그 가족이 임원(사외이사)으로 재직 중인 법인·단체나 대리·고문·자문 등을 제공하는 개인·법인·단체, 공직자가 채용(임용) 전 2년 이내에 재직한 법인·단체, 퇴직 2년 전 같은 부서에서 근무한 자 등 	
이해 충돌	신고 및 제출 의무의 부여	<ul style="list-style-type: none"> - 사적이해관계자의 신고(제5조) - 고위공직자의 민간 부문 업무활동 내역 제출 및

79) 국무회의 의결일자 : 2020년 1월 7일

방지 및 처리		공개(제7조) - 직무관련자와의 거래 신고(제8조)
	행위의 제한 및 금지	- 직무 관련 외부활동의 제한(제9조) - 가족 채용 제한(제10조) - 수의계약 체결 제한(제11조) - 공공기관 물품의 사적사용 금지(제12조) - 직무상 비밀이용 금지(제13조)
	공무수행사인 의무	- 공무수행사인의 공무 수행과 관련된 행위제한 (제14조)
신고 및 업무 처리 등	신고 및 신고자 보호·보상	- 위반행위의 신고(제16조) - 위반행위신고의 처리(제17조) - 신고자등의 보호·보상(제18조)
	위법한 행위에 대한 조치	- 위법한 직무처리에 대한 조치(제19조) - 부당이득의 환수(제20조)
	제도 운영	- 교육과 홍보 등(제22조) - 이해충돌방지담당관의 지정(제23조)

따라서 현재 국회로 공은 넘어가 있지만 2020년 4월 15일의 제21대 국회의원 총선거 실시 및 그 이후의 일정을 고려해 본다면 본 법률안에 대한 심의와 검토가 지체없이 이루어질지 여부는 미지수라고 하겠다. 결국 다음 국회로 회기가 넘어가 본 법률안이 다시 제출되는 등의 절차를 거쳐 논의가 재개될 것으로 전망해 본다면, 국민권익위원회 위원장과 대척점에 서 있는 또 다른 중요한 정책 선도가 제21대 국회의 해당 상임위원회인 정무위원회 소속 의원들이라 하겠다. 법안이 종국적으로 통과되어 최종 입법화 되려면 당연히 입법기관인 국회의 논의과 결단을 거쳐야 하는 바, 국민적 공감대 및 높아진 국민의 도덕 수준이라는 정책문제의 흐름과 국민권익위원회의 꾸준하고도 일관된 입법 추진 노력이라는 정책

80) 국민권익위원회 보도자료를 참조하여 재구성하였다.(보도자료 배포일자 : 2019.07.19.)

대안의 흐름이 정책의 창을 열어 곧 입법화 될 수 있을지 지켜볼 일이다.

제6절 소결

이상의 논의들을 종합적으로 고려해 보면, 이해충돌방지법안과 관련한 입법 쟁점에 대한 보다 깊은 고찰과 예견되는 문제점들을 해결하는 방식에 대한 국민적 공감대에 터잡아 향후 입법절차가 진행되어져야 한다. 특히, 이해충돌(Conflict of Interest)의 상황이 발생하는 또는 발생하였던 공공부문의 실제 사례들에 대한 분석을 전제로, 이를 방지할 필요성이 있는 경우를 명확하게 요건화하고, 업무 재배정·전보·직무일시정지 또는 직무제한 등의 조치는 그간의 직무권한 수행의 모습, 직무수행 중단에 따른 공익성과 효율성의 저해 정도를 종합적으로 고려하여 합리적이고 타당한 선에서 결정지어야 하겠다.

이러한 작업이 가능하기 위해서는 공직자의 이해충돌 상황을 정확하게 인지하고 효과적·효율적으로 관리할 수 있는 적절한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이는 공직자에 대한 최소한의 행위 제한을 통해 이해충돌 발생 가능성을 통제·차단할 수 있다면 직무에 대한 공정성을 확보하는 1차적 목적을 달성할 수 있음은 물론이고, 공직자의 행위나 신분 등에 대한 두터운 보호가 가능하고 나아가 공직자의 ‘적극행정’을 도모하고 소극행정을 척결할 수 있는 공직문화 조성의 효과도 일정 부분 달성할 수 있을 것이다. 다시 한 번 강조하지만 이해충돌 상황의 위험 정도, 침해되는 공익, 예방의 필요성 등을 고려하여 이에 비례하는 행위 제한 및 제척·기피·회피 등의 수단이 적용되어야 할 것이다. 가령 이해관계 관련 정보를 소속 기관 등에 신고·공개하는 등의 방식으로 업무의 공정성이 훼손되지 않을 수 있다면 굳이 직무수행을 금지·제한할 필요가 없을 수 있

다. 반면, 앞서 지적한 관피아, 전관예우 등 직무상 영향력의 행사를 통한 사익 추구가 관행상 만연되는 상황에서는 이를 원천적으로 차단하기 위해 앞서 제시한 신고·공개 등의 방식을 뛰어넘는 보다 강력한 절연대책이 필요할 수도 있을 것이다. 따라서 입법에 앞서 어떠한 관리방식을 입법화할 것인가는 국민들의 눈높이와 지향점, 우리 사회의 수용도 그리고 제도가 미치는 사회적·법적 효과에 대한 깊은 고민을 바탕으로 판단하여야 할 것이다. 그러한 과정을 거쳐 입법화에 도달했을 때에만 그에 따른 제도와 법률이 사회적으로 납득되고 수용되어질 것이다.

우리나라의 반부패·청렴 관련한 법령 체계를 살펴보면, 우선 대한민국 헌법이 있고, 법률로는 형법, 공직자윤리법, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률, 공익신고자보호법, 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률, 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률을 들 수 있으며, 시행령으로는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률에서 위임을 받은 공무원 행동강령을 꼽을 수 있다.

앞선 장에서 여러 차례 언급한 바와 같이 청탁금지법의 입법 과정에서 이해충돌 관련 사항이 제외된 입법론적 논의에 터잡아 현행 공무원 행동강령에서 청탁금지법안 당시 제안되었던 이해충돌 방지를 위한 규정들을 가지고 있다. 이로써 공직자의 뇌물수수에 대한 처벌, 공직자 및 공직자와 일정한 인적 관계에 있는 자의 재산등록 및 당해 사항 공개, 공직자의 퇴직 후 취업제한, 공직자에 대한 부정청탁 금지와 이해충돌 방지를 위한 법제가 갖추어진 셈이다. 그런데 이해충돌방지 규정은 법률이 아닌 대통령령(구체적으로 보면 공무원 행동강령)에서 규정되고 있는 탓에 이를 법률로 입법화할 필요성에 대하여 갈증이 있을 수 있는데 이는 현재 우리나라의 부패 인식과 부패 현실을 고려하여 판단하여야 할 것이다.

이러한 점에 비추어보면 부패 척결 동력의 지속성을 확보하기 위한 정

책적 목적과 지속가능한 반부패 정책의 추진을 위한 실무적 목적에서 보다 강력한 이해충돌과 관련한 입법⁸¹⁾을 통하여 ‘제도 구축 → 의식 변화 → 문화 조성’이라는 일련의 과정이 형성되어야 한다고 본다.

부패는 공직자와 국민 모두가 적극적으로 참여할 때 비로소 근절시키고 이를 척결할 수 있다는 측면에서 장기적으로는 공직자 뿐만 아니라 일반 국민들과 사기업 등 민간영역에서도 청렴의 의무를 선언하거나 반부패를 위한 제도적 구축·문화적 확산 노력을 기울이는 반부패 패러다임의 전환이 요구된다고 하겠다. 현재 정부부처 및 공직자만을 위주로 하는 우리나라의 반부패 정책독점은 일반국민이나 민간영역을 정책의 객체로만 인식하는 낮은 수준의 정책인 바, 멀리 본다면 이를 민간영역까지 확산시킬 수 있는 민관 거버넌스 확장의 노력이 필요하다고 생각한다.

아울러 청탁금지법의 입법 과정 중 국회심의 과정에서 정책 선도자의 역할과 기능에 대하여 살펴본 바와 같이 정치의 흐름에 있어서의 여론동향, 국민의 기대수준 등 외부요인에 영향을 받는 수동적인 정책의 창개방 보다는 정책 선도자의 적극적·능동적 에너지 투입에 터잡은 정책대안의 마련과 검토 그리고 정책의 창개방이 보다 실효적(失效的)인 정책결정을 가능하게 함을 보았다. 2020년 5월 30일, 제21대 국회 임기가 시작되었는 바 국회 정무위원회, 국민권익위원회 등 관련 정책 선도자들의 생산적인 논의와 정책 의사결정을 기대해 본다.

81) 학계에서는 「공무원 행동강령」상의 이해충돌 규정들을 보완하여 이를 입법화(법률의 형식)할 경우 새로운 입법을 할 것인가(제1안) 또는 현행 「청탁금지법」을 개정·보완하여 이해충돌 관련 내용을 추가할 것인가(제2안)의 두 가지 방안이 제기되고 있다. 두 방안의 가장 첨예한 논쟁 지점 중 하나는 이해충돌 관련 사항의 적용범위라고 할 것인 바, 현행 청탁금지법의 적용대상자에는 사립학교 교직원 및 언론기관의 언론인 등을 포함하고 있음에 반하여 현재 입법예고 후 국회로 제출된 이해충돌 방지법안의 경우 적용 대상자는 사립학교 교직원 및 언론기관의 언론인을 제외하고 있다. 이와 관련한 사법적 판단으로는 헌법재판소의 청탁금지법 관련 헌법소원 사건이 있는데 헌법재판소는 결정문에서 ‘입법자가 사립학교 교직원과 언론인을 공직자 등에 포함하여 부정한 청탁을 금지하고 정당한 이유없는 금품등의 수수를 금지하는 것이 이들의 일반적 행동자유권을 침해하지 않는다’고 판시하며 합헌(合憲) 결정을 내린 바 있다.(헌재 결정 : 2015헌마236·412·662·673(병합), 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 제2조 제1호 마목 등 위헌확인 등, 2016.07.28.)

【표 5-7】 우리나라의 반부패 법령 체계 일람표⁸²⁾

구분	명칭	제정일자	시행일자	주요내용 (반부패 관련 사항을 중심으로)
헌법	대한민국헌법	'48.07.17	'48.07.17	- 국민의 권리와 의무 - 국가 권력작용의 구성 - 국회의원 청렴 의무(제46조)
법률	형법	'53.09.18	'53.10.03	- 수뢰죄, 사전수뢰죄 - 제삼자뇌물제공죄 - 수뢰후부정처사죄 - 사후수뢰죄 - 알선수뢰죄
	공직자윤리법	'81.12.31	'83.01.01	- 재산등록 및 공개 - 주식백지신탁 제도 - 취업제한 및 승인 제도
	부패방지권익위법 ⁸³⁾	'08.02.29	'08.02.29	- 부패행위의 정의 - 부패행위의 신고·신고자보호 - 권익위의 설치 및 기능
	공익신고자보호법	'11.03.29	'11.09.30	- 공익신고의 정의 및 방법 - 공익신고자등의 보호 - 보상금·포상금·구조금 제도
	청탁금지법 ⁸⁴⁾	'15.03.27	'16.09.28	- 부정청탁의 금지 - 금품등의 수수 금지 - 외부강의등의 신고 및 제한
	공공재정환수법 ⁸⁵⁾	'19.04.16	'20.01.01	- 부정이익등의 환수 - 제재부가금의 부과 및 징수 - 부정청구등의 신고 및 보호
시행령	공무원 행동강령 ⁸⁶⁾	'05.12.09	'06.01.01	- 공정한 직무수행 - 부당이득의 수수 금지 - 건전한 공직풍토의 조성 등

82) 표 안의 법률 및 시행령 등은 제정·시행 이후 수차례에 걸쳐 개정을 반복하였는데, 입법론적으로 제도 구축을 의미하는 정책결정(여기서는 주로 법률의 제정)을 고찰하고 있는 바, 해당 법률(또는 시행령)의 최초 입안 당시 연도를 중심으로 기록하였다.

83) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」의 약칭명이다.

84) 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 약칭명이다.

85) 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」의 약칭명이다.

86) 2003년 2월 18일, 「공무원의 청렴 유지 등을 위한 행동강령」이라는 이름으로 제정되어 2003년 5월 19일 시행이 되었고, 2005년 12월 9일 명칭을 현행 ‘공무원 행동강령’으로 개정하였다.

【표 5-8】 청탁금지법과 이해충돌방지법안의 입법과정 비교

구분		청탁금지법 [부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률]	이해충돌방지법안 [공직자의 이해충돌방지법안]
정 부 발 의 단 계	문제 흐름	국민권익위원회의 지표 (부패인식도 조사, 공공기관 청렴도 측정) 벤츠 검사 사건 세월호 사고	국민권익위원회의 지표 (부패인식도 조사, 공공기관 청렴도 측정) 특정 공직자 이해충돌 의혹 사건 대국민 공청회·토론회 개최
	대안 흐름	공직자의 청탁수수 및 사익추구 금지법 부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법	공무원 행동강령 개정·공포 이해충돌방지법안 개정안 발의
	정치 흐름	국민권익위원회 위원장 교체 제19대 국회의원 선거 실시	문재인 대통령 당선 제21대 국회 개원
국 회 심 의 단 계	문제 흐름	국제투명성기구(부패인식지수) 고위공직자 비위사건	(제21대 국회 심의 예정)
	대안 흐름	부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 제정	
	정치 흐름	제6회 전국동시지방선거 실시	
정책의 창		청탁금지법 입법예고 청탁금지법 국회제출	이해충돌방지법안 국회제출
정책선도가		국민권익위원회 위원장 정무위원장	국민권익위원회 위원장

제6장 결론

제1절 이론적 함의

청탁금지법 및 이해충돌방지법안의 의제 형성부터 정책 결정에 이르기까지 입법과정에서 나타난 이론적 함의를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 청탁금지법 입법과정에서의 정책문제의 흐름·정치의 흐름·정책대안의 흐름 등 세 가지 흐름은 일정한 질서 아래 흐르는 것이 아니라 각 흐름마다 나름의 강도가 다양하고, 순류와 역류가 무질서하게 반복되며 나아가 각 시기별로 각각의 흐름 간 결합의 시점과 모습도 다양하게 나타남을 알 수 있었다. 하지만 이러한 흐름이 정체는 될지언정 계속하여 존재하고 있었기에 종국적으로 정책의 창이 열릴 수 있었다. 이 때 정책 선도가의 경우 입안기의 김영란 위원장이 새로운 정책대안의 흐름을 제시하고 이끌었다면 심의기의 이성보 위원장 및 국회 정무위원장 등은 초안을 기초로 파생된 대안을 가지고 조정·추진하는 역할을 수행하여 역할의 결이 다소 다름을 발견할 수 있었다. 반면에 이해충돌방지법안의 입법과정에 있어서는 정책문제의 흐름·정치의 흐름·정책대안의 흐름 등 세 가지 흐름 역시 각 흐름마다 서로 다른 에너지를 가지고 흐르고 있음은 청탁금지법의 그것과 비슷하다고 보인다. 다만 국민권익위원회 위원장 및 소속 공무원이라는 정책 선도가가 일관된 입장에서 정책의 창을 열기 위하여 법안 마련부터 국회 제출까지 지속적으로 노력하였다는 점을 보면서 두 법안 모두 정책 선도가의 의지와 추진동력 확보 여부에 따라 정책 결정이 마무리되고 있음을 알 수 있는데 이는 Kingdon 모형에 견주어 보면 정책 선도가의 등장과 퇴장이 보다 확장됨을 알 수 있고(그림 2-2의 Kingdon 모형의 재구성 참조) 이는 우리나라 행정입법의 독특한 지점이라고 하겠다.

둘째, 청탁금지법 입법과정에서는 정책의제 설정의 변화에 있어서 벤츠 검사 사건, 세월호 사고 등 사건의 발생이라는 정책문제의 흐름이 국민의 여론을 주도적으로 형성하는 등 해당 정책 이슈를 주도했음이 매우 특징적인 지점이라고 하겠다. 이해충돌방지법안의 경우에도 이와 비슷한 양상을 보이는데, 청탁금지법의 제정 및 시행으로 공직의 청렴성·공정성이라는 가치에 대한 국민적 눈높이가 높아진 시점에서 국회의원 또는 일부 고위공직자의 이해충돌 상황에 대한 해석 및 제척·기피·회피 등의 관리 태도가 국민의 기대수준에 미치지 못하였다는 여론 형성이 정책문제 흐름의 순류를 이끌었다고 보인다. 다만, 다수의 연구에서도 드러나듯이 Kingdon 모형의 세 가지 흐름 중 정책문제의 흐름이라는 것이 예기치 못한 시점과 상황에서 발생하는 사건(Event)에 따라 형성된다는 점은 정책 선도가가 이를 통제할 수 있는 여지가 매우 좁다는 것을 의미한다. 문제의 흐름이라는 한 요소가 정책대안의 흐름과 정치의 흐름이라는 다른 두 요소를 압도할 수 있는 불확정적 요소가 매우 농후하다는 것이 Kingdon 모형 적용의 한계라고 할 수 있겠다.

이상 살펴본 바를 종합하면 청탁금지법 입법과정에서는 Kingdon 모형의 세 흐름이 모두 나타나고 이러한 흐름의 상호작용에 따라 정책의 창이 열리는 것을 확인하였다. 김영란 위원장이 청탁금지법 입법예고안을 마련할 때까지만 해도 스폰서 검사·벤츠 검사 사건 등 일부 공직자 비위 사건, 국제투명성기구의 부패인식지수 담보라는 문제의 흐름과 김영란 위원장 취임이라는 정치 흐름 그리고 각계 의견수렴 및 대안 검토를 통한 입법예고안 마련이라는 정책대안의 흐름, 김영란 위원장의 등장과 반부패 의지의 결합 속에 열린 정책의 창 등 Kingdon의 다중흐름모형에 의한 정책 결정 과정이 모형에 적합하게 적용되었으나 김영란 위원장 퇴임으로 강력한 정책 선도가가 퇴장한 뒤에는 그 흐름이 변화를 일으킨다. 결국 Kingdon 모형에 있어서 정책의 창이 열리는데 정책 선도가가 지배적·주도적 역할을 한다는 동 모형은 이미 열린 정책의 창이 개방 상

태로 유지(의제유지 : Agenda Keeping)될 수 있도록 정책 선도가 지속적으
로 노력하여야 함을 보여주기도 한다. 청탁금지법 입법 과정 사례에 비추어 볼 때 Kingdon 모형이 문제의 흐름과 정치의 흐름, 정책의 흐름 등 세 가지 흐름과 정책의 창 그리고 정책 선도가라는 요소에 의해 정책결정 과정을 설명하고자 한 것은 모형의 충실한 적용에 따른 결과였다. 그러나 본 사례에서는 문제의 흐름에 압도되어 정치의 흐름과 정책대안의 흐름이 따라가면서 정책대안 선택이 본래의 모형대로 작동하지 않는 변칙적 요소가 나타났는데, 그럼에도 불구하고 정책 선도가의 지속적 노력과 정책 결정을 향한 에너지 투입으로 결국 법안이 제정되는 결과를 창출한다.

따라서, Kingdon 모형에서 세 흐름의 의도적 결합이든 우연적 결합이든 이를 주도하는 정책 선도가의 등장과 퇴장을 보다 확장시킨 제2의 다중흐름모형으로 정형화해 본다면 특히 행정입법이 주를 이루는 우리나라 입법 현실에서 우리나라 고유의 특징적인 정책결정 환경을 설명하는데 보다 객관성과 신인도를 확보할 수 있을 것이라고 본다.

제2절 실천적 함의

청탁금지법 및 이해충돌방지법안의 의제 형성부터 정책 결정에 이르기까지 입법과정을 분석한 결과를 토대로 양자를 비교 고찰한 결과 나타난 실천적 함의를 도출해 보면 다음과 같다.

첫째, 청탁금지법의 입법 전 과정에서 가장 주목해야 할 특징적인 지점은 정책 선도가가 주도적으로 정책 이슈를 끌고 가야 할 단계에서 오히려 정부(국민권익위원회)와 국회(정무위원회)의 견해 차이가 확인되었고, 그 입법의 진행 동력이 떨어질 때, 세월호 침몰사고라는 예기치 못한

사건에 의해 정책의 창이 열리자 여론에 떠밀려 급하게 정책 대안을 도출하려고 하였다는 것이다. 이는 결국 법률의 규정사항의 기술적·가치적 수용성에 대한 검토가 면밀히 이루어지지 못하였음을 방증하는 것이고, 나아가 법률 규정사항의 집행력 확보가 부족했음을 뜻한다. 정책 선도가 전문성 및 적극성에 터 잡아 당해 역할을 충실히 수행하지 못하였기에 부실한 정책대안이 채택된 것이라고 바라볼 수도 있겠다.

그럼에도 불구하고 제6장 제1절에서 언급한 바와 같이 정책문제의 흐름이 다른 두 가지 흐름을 압도하여 법안이 마련되었다는 점은 달리 보면 결국 정책 선도가의 역할이 더욱 중요함을 의미한다고 하겠다. 법안의 취지를 가장 잘 이해하고 법안 내용에 정통하며 입법 완성이라는 강력한 의지와 추진력을 가진 김영란 위원장 퇴임 이후 이정보 위원장이 이끈 국민권익위원회는 법무부 등의 의견을 반영하여 당초 원안에서 후퇴한 안을 마련하였고, 최종적으로 정홍원 국무총리가 중재하여 국회에 제출된 정부안 역시 원안의 수준까지 이르지 못하는 못하였다. 하지만 국민권익위원회 등이 정책 선도가로서 보다 주체적이고 능동적으로 심의에 참여하고 국회 정무위원회 소속 의원들 역시 보다 깊은 관심을 가지고 청탁금지법이 국회 정무위원회에 회부되었던 때부터 각자가 소관 법률안의 대안 검토에 더 많은 에너지를 투입하였다면 세월호 침몰사고로 인하여 악화된 여론에 등 떠밀려 도출된 대안이 크게 달라질 수도 있었을 것이라 생각한다. 정책 대안의 흐름이 정책문제의 흐름과 정치의 흐름을 압도하고 있는 행정입법이라는 우리나라 입법 체계의 독특한 정치적·사회적 환경을 고려하여 볼 때, 차후에 진행될 이해충돌방지법안의 심의와 정책 결정 등에서는 보다 능동적으로 참여하는 정책 선도가의 등장이 절실하다고 하겠다.

둘째, 국민권익위원회를 중심으로 이른바 정부안 마련 과정에서 드러난 국민권익위원회와 법무부·농림축산식품부 등 관계 부처와의 갈등은 우리나라의 반부패 정책 형성과정과 관련하여 연구범위를 보다 확대할

경우 다른 반부패 법령 입법 과정에서도 비슷한 양상을 띠는 것이라는 점을 유추해 볼 수 있다. 반부패 법령이라는 별도의 성문법이 존재하는 것은 아니지만 우리나라 공직부문 등을 주요 적용대상으로 하는 반부패 관련 법령을 꼽아 보면, 형법·국가공무원법·공직자윤리법·부패방지권익위법·공익신고자보호법·청탁금지법·공공재정환수법 등이 있는데 이는 일정한 행위의 이행의무 부여 방식(Positive Way) 또는 금지의무 부여 방식(Negative Way)을 취하고 있는 바, 법률 상호 간 체계 정합성 차원에서 행정부처 간·행정부처와 지방자치단체 간·지방자치단체 간 권한·사무 또는 소관 법률에 대한 의견 대립과 같은 법률상·사실상의 쟁점이 발생할 여지가 다분히 있음을 전망해 볼 수 있겠다. 개원이 예정된 제21대 국회⁸⁷⁾에서는 청탁금지법 개정안을 다루었던 지난 제19대 국회의 사례를 거울삼아 정책 대안의 흐름이 다른 흐름에 압도되어 쫓기듯 진행되지 않도록 충분한 사전 검토와 분석을 실시하고 해당 정책안을 제시하는 정책 선도가들이 법안 관련 충분한 숙지와 관련 쟁점에 대한 연구를 계속하며 전문가 집단 및 시민단체 등의 목소리를 적극 수렴하여 우리 국민이 공감하고 수용할 수 있는 정책 결정이 이루어지기를 기대해 본다.

셋째, 국민권익위원회가 소관 정책과 법안에 대하여 다년간의 지식과 정보를 축적하고 있는 반면 국회 정무위원회 소속 위원들의 경우 임기가 한정적이다 보니 아무래도 당해 분야의 전문성을 쌓는데 물리적 한계를 지니고 있다고 하겠다. 이처럼 정책 선도가의 전문성이 담보되지 않은 상태에서 정책의 창이 열리고 이들에게 정책 선도가의 책임과 의무가 부여되면서 부실한 정책 산출물이 도출될 것을 우려할 수 있다. 이를 극복하기 위하여 한 가지 짚고 싶은 지점은 학계나 시민단체와 같은 외부 참여자의 역할을 보다 확대하는 것이 필요하다는 점이다. 청탁금지법 입법 과정을 보면 법안 마련이라는 출발부터 김영란 위원장이라는 강력한 정책 선도가의 주도 아래 출발을 하였고 이에 더하여 청탁금지법 입법 축

87) 제21대 국회 임기 : 2020.05.30. ~ 2024.05.29.

구 움직임 역시 시민단체가 정치의 흐름을 이끌었다기 보다는 앞서 소개한 공직자 비위 사건과 세월호 사고 등 일련의 촉발 사건이 그 흐름을 지배하였고 시민단체의 성명 발표나 입법 촉구활동은 이렇게 촉발된 여론을 조금 더 고조시키는 역할 정도를 했다고 평가할 수 있다. 최근 국회의원 보좌관 친인척 채용 문제 및 소관 상임위원회 업무와 사적 이익의 충돌 발생 문제가 언론을 통해 속속 이슈화되면서 이해충돌방지제도에 대한 제조명이 이루어지고 있는 바, 이해충돌방지법안의 조속한 입법을 촉구하는 목소리가 높아지고 있다. 국회에 제출되었던 청탁금지법은 본래 의도한 공직부패 척결이라는 당초의 입법 의지 및 입법 취지가 정부 입법절차를 거치면서 완화 또는 변곡되었다는 일각의 비판이 있었지만 이와 같은 맥락에서 이해충돌방지법안의 소관 상임위원회인 정무위원회 및 이후의 법제사법위원회·본회의의 심사·논의는 지체없이 이루어져야 할 것이다. 불필요한 정쟁과 소모적인 입법 지체를 끊고 반부패 체계 구축의 마침표라 할 수 있는 이해충돌방지법의 조속한 제정이 필요한 때라 하겠다.

이상 살펴본 바를 종합하면 청탁금지법이 국회 심의 후 본회의 의결을 마칠 때까지 정책 선도자의 참여와 의사결정이 지배적인 기능을 수행하였다는 점, 행정입법이라는 형식에 기인하여 볼 때 정책 선도자로 참여할 수 있는 주체는 매우 한정적이라는 점, 이해충돌방지법안의 경우 입법예고까지 종료된 상태라 국회 심의 과정만을 남겨두고 있다는 점 등에 비추어 제21대 국회 임기가 새로이 시작된 현재에 있어서는 다시 제출될 이해충돌방지법안에 대한 주도면밀한 법안 검토와 입법적 장치에 대한 심사 등을 통하여 보다 실효적(失效的)인 법안이 완성되도록 청탁금지법의 그것을 반면교사로 삼아야 할 것이다.

제3절 연구의 한계

청탁금지법 및 이해충돌방지법안의 의제 형성부터 정책 결정에 이르는 입법 과정을 분석한 본 연구의 한계는 다음과 같다.

첫째, 질적 연구가 가지는 객관화의 한계이다. 본 연구는 우리나라 반부패 법령 체계에 있어서 최대 현안이라고 할 수 있는 청탁금지법 및 이해충돌방지법안의 입법과정이라는 사례를 대상으로 한 질적 연구로서 분석 및 연구대상 자료가 이른바 문헌·책자·기사 등에 국한하게 되었는바, 본 연구를 통하여 나타난 입법 형태, 특히 행정입법 전 과정의 흐름을 다른 분야의 정책 결정과정으로 일반화·객관화 시키는 데에는 어려움이 있을 수 있다고 하겠다.

둘째, Kingdon 모형에 있어서의 정책 선도가 역할의 심도있는 비교·고찰의 한계이다. 본 연구를 실시한 주요한 착안사항은 행정입법 과정에 있어서 Kingdon 모형에 따라 나타나는 정책 선도가의 독특한 역할을 조망해 보려는 것이었다. 그러나 본 연구 사례의 정책 선도가는 국민권익위원회 위원장 및 국회 정무위원회 위원장으로 동일하다는 점, 이해충돌방지법안의 경우 국회 제출된 상태로 국회의 심의가 진행되고 있지 않다는 점, 정책 선도가에 있어서의 대통령, 국회의원, 국민권익위원회 위원장 이외에 실제 현장에서 실무를 추진한 공무원들의 움직임이 입법 과정의 흐름에 있어서 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 질적 연구는 한계에 부딪혔다는 점 등으로 Kingdon 모형에 있어서 정책 선도가의 역할이 다른 행정입법의 경우에는 어떠했는가를 관찰하는데에는 어려움이 있었다.

향후 연구에서는 행정입법의 사례를 중심으로 의제 설정부터 정책 결정에 이르는 전 과정에 있어서 정책 선도가의 등장·퇴장 시점, 등장한 정책 선도가가 어떠한 노력과 역할로 정책을 끌고 갔는지에 대한 사례 간 비교 연구 등을 진행하는 것은 매우 유의미할 것이라고 하겠다.

참 고 문 헌

<단행본>

Cohen, Michael, James March and Johan Olsen(1972), “A Garbage Can Model of organizational Choice”, Administrative Science Quarterly, Vol. XIII No.1, pp.1~25

Hofferbert, Richard(1974), “The Study of Public Policy”

Kingdon, John W(1984), “Agendas, Alternatives and Public Policies”, Boston Little Brown & Company

오석홍(2003), “행정개혁론”, 박영사

정정길(2008), “정책학 원론”, 대명출판사

이승중(2013), “국민행복과 정부3.0”, 학지사

<법안>

부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지법(안) <부록-1>

공직자의 이해충돌방지법(안) <부록-2>

부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(법률 제13278호)

부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 시행령(대통령령 제27490호)

<논문>

공병영(2012), 교원정년정책 변동과정 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로

김복규·김선희(2006), 정책의 창을 적용한 정책변동 연구 : 성매매방지법 제정 사례를 중심으로

김지원(2009), 4대 사회보험 통합 정책의제설정과정에 관한 분석 : 킹던의 정책 흐름모형 적용

김학배(2014), 한미FTA(자유무역협정)에 관한 국회의 정책결정 과정 연구 : Kingdon의 다중 흐름모형을 중심으로

김호정(2013), 공공조직의 윤리적 리더십

성낙인(1996), 부패방지법의 현황과 과제

성욱준(2011), 개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구-정책흐름모형을 중심으로

신순우(2001), 정책변동요인과 과정에 관한 연구

양승일·한중희(2011), MSF를 통해 본 정책의 형성, 집행, 그리고 정책대상 : 참여정부의 사학정책 변동과정을 중심으로

윤용규(2017), 과잉범죄화에 대한 소고 : 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률을 대상으로

최성락·박민정(2012), Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구
최정민·배관표·최성락(2013), 예술인복지법 정책결정과정 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로

홍완식(2013), 부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안에 대한 입법 평가

<회의록>

제320회 국회 정기회 정무위원회 제10차 전체회의 회의록(2013.12.06.)

제320회 국회 정기회 정무위원회 제11차 전체회의 회의록(2013.12.10.)

제324회 국회 임시회 정무위원회 제3차 법안심사소위원회 회의록(2014.04.25.)

제325회 국회 임시회 정무위원회 제1차 법안심사소위원회 회의록(2014.05.23.)

제325회 국회 임시회 정무위원회 제2차 법안심사소위원회 회의록(2014.05.27.)

제329회 국회 정기회 정무위원회 제6차 전체회의 회의록(2014.07.10.)

제329회 국회 정기회 정무위원회 제3차 법안심사소위원회 회의록(2014.12.02.)

제329회 국회 정기회 정무위원회 제4차 법안심사소위원회 회의록(2014.12.03.)

제330회 국회 정기회 정무위원회 제3차 법안심사소위원회 회의록(2015.01.08.)

제330회 국회 임시회 정무위원회 제1차 전체회의 회의록(2015.01.12.)

제331회 국회 임시회 법제사법위원회 제1차 전체회의 회의록(2015.02.05.)

제331회 국회 임시회 법제사법위원회 제4차 전체회의 회의록(2015.02.23.)

제331회 국회 임시회 법제사법위원회 제5차 전체회의 회의록(2015.03.02.)

제331회 국회 임시회 법제사법위원회 제6차 전체회의 회의록(2015.03.03.)

제331회 국회 임시회 제8차 본회의 회의록(2015.03.03.)

제364회 국회 정기회 국정감사 정무위원회 회의록(2018.10.16.)

제371회 국회 정기회 국정감사 정무위원회 회의록(2019.10.18.)

<기타>

Managing Conflict of Interest in the Public Service(OECD, 2004)

2016년도 부패인식도 조사 결과(국민권익위원회)

2017년도 부패인식도 조사 결과(국민권익위원회)

2018년도 부패인식도 조사 결과(국민권익위원회)

2019년도 부패인식도 조사 결과(국민권익위원회)

2016년도 공공기관 청렴도 측정 결과(국민권익위원회)

2017년도 공공기관 청렴도 측정 결과(국민권익위원회)

2018년도 공공기관 청렴도 측정 결과(국민권익위원회)

2019년도 공공기관 청렴도 측정 결과(국민권익위원회)

2017년도 국·공립대학 청렴도 측정 결과(국민권익위원회)

2018년도 국·공립대학 청렴도 측정 결과(국민권익위원회)

2019년도 국·공립대학 청렴도 측정 결과(국민권익위원회)

2017년도 공공기관 부패방지 시책평가 기본계획(국민권익위원회)

2018년도 공공기관 부패방지 시책평가 기본계획(국민권익위원회)

2019년도 공공기관 부패방지 시책평가 기본계획(국민권익위원회)

2020년도 공공기관 부패방지 시책평가 기본계획(국민권익위원회)

2017년도 공공기관 부패방지 시책평가 실시계획(국민권익위원회)

2018년도 공공기관 부패방지 시책평가 실시계획(국민권익위원회)

2019년도 공공기관 부패방지 시책평가 실시계획(국민권익위원회)

2020년도 공공기관 부패방지 시책평가 실시계획(국민권익위원회)

2017년도 법령통계(법제처)

2018년도 법령통계(법제처)

2019년도 법령통계(법제처)

국민권익위원회 김영란 위원장 취임 연설문(2010.01.03.)

박은정 교수 정년기념 대담(서울대학교 법학 제59권 제1호 2018년 3월 91~118쪽, 2018.02.07.)

공직자 이해충돌방지제도 입법을 위한 토론회 자료집(국민권익위원회, 2019.03.12.)

국민권익위원회 보도자료, “국제투명성기구(TI)의 2019년도 부패인식지수(CPI), 대한민국 1년 만에 다시 역대 최고점수, 세계 30위권 진입 (2020.01.23.)

데이터로 보는 정부부문 부패실태(한국행정연구원, 2020.04.01.)

Abstract

A Comparative Study on the Improper Solicitation and Graft Act and the Conflict of Interest Act

– Based on Kingdon's Multiple Stream Framework –

Park, Jun Hee

Dept. of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The purpose of this study is to analyze the legislative process and to compare the Improper Solicitation and Graft Act with the Conflict of Interest Act, focusing on Kingdon's Multiple Stream Framework.

In Kingdon's model, there are three main flows : the flow of policy problems, the flow of policy alternatives and the flow of politics. According to the interaction between the flows, there are the combinations the flows and then the factors finally open the window of policy. At that point the role of policy leaders is very important.

In the legislative process of the Improper Solicitation and Graft Act, we can inspect closely three main flows : the flow of policy

problems, the flow of policy alternatives, the flow of politics and the interaction between the flows. According to the interaction between the flows, there are the combinations of the flows and then the factors finally enact The Law. After analyzing it, with using the same model, I compared it with the Conflict of Interest Act and made clear the difference.

As a result of comparative analysis, until the completion of the legislation, indicators, incidents and reflux in the flow of policy problems had their own energy and activity factors. The flow of policy alternatives and the flow of politics were considered to be continuous. It was confirmed that they had been maintained without being completely extinguished.

In the case of the Conflict of Interest Act, indicators, incidents, and reflux in the flow of policy problems were maintained continuously as well as the flow of politics alternatives. Until the stage of preparing a legislation led by the government(Anti-Corruption and Civil Rights Commission, ACRC), the flow of policy alternative was also confirmed.

On the other hand, the deliberation and resolution process of the National Assembly was not yet in progress. So it would be impossible to consider this alternatives during the session of 20th National Assembly. But it seems that the same policy issues for legislation need to be flown as in the Improper Solicitation and Graft Act.

In summary, both the Improper Solicitation and Graft Act and the Conflict of Interest Act had all three flows that appeared in

Kingdon's Multiple Stream Framework in the legislative process.

However, in the case of Administrative Legislation(refers to the establishment of legal regulations in the form of legal provisions by the administrative branch) in Korea, by revising some of Kingdon's traditional model that the central role of the policy leader plays a role in the opening and keeping of the policy window, it can be explained when the policy leader leads the flow of policy alternatives. We can suggest a modification of The Model.

Keywords : Anti-corruption, Integrity, The Conflict of Interest Act, The Improper Solicitation and Graft Act, Kingdon, Multiple Stream Framework

Student Number : 2011-22191